

Olivier Costa et Nathalie Brack

Le fonctionnement de l'Union européenne

Face aux défis géopolitiques, économiques et sociétaux du XXI^e siècle, l'Union européenne s'est profondément transformée. La question démocratique s'est imposée comme un enjeu central, complexifiant tant la réforme des traités que la gouvernance quotidienne. L'Union demeure cependant un système politique hybride, oscillant entre logiques intergouvernementale et fédérale. Face aux crises successives, l'Union a révélé ses fragilités, mais aussi sa résilience, développant de nouvelles capacités d'action collective. Le conflit ukrainien et le retour de Donald Trump à la présidence américaine placent aujourd'hui l'Europe devant l'impératif de s'affirmer comme puissance autonome sur la scène mondiale.

Cet ouvrage offre une analyse accessible des mécanismes européens, privilégiant une approche pragmatique centrée sur le fonctionnement concret des institutions. En examinant les processus décisionnels et les interactions entre acteurs institutionnels et sociétaux, il évite deux écueils fréquents que sont, d'une part, le constat désenchanté des indéterminations de l'intégration européenne, et, d'autre part, la théorisation abstraite. Les auteurs proposent une lecture pédagogique qui décode la complexité européenne sans la dramatiser.

Olivier Costa est politologue, directeur de recherche CNRS au sein du CEVIPOF, Centre de recherches politiques de Sciences Po (Paris). Il a enseigné les questions européennes dans de nombreuses universités européennes et américaines. Il est régulièrement sollicité en qualité d'expert par les institutions européennes, diverses autorités publiques et les médias. Ses recherches portent sur le Parlement européen, les politiques l'Union, son rôle international et la représentation parlementaire comparée en Europe.

Nathalie Brack est professeure de sciences politiques et chercheuse au Centre d'études de la vie politique (CEVIPOL) à l'Université libre de Bruxelles. Elle est également coéditrice du *Journal of European Integration*. Elle enseigne les questions européennes et la politique comparée. Ses travaux portent sur l'euroscepticisme, le Parlement européen, les *legislative studies*, les théories du complot et les défis de la démocratie libérale.



9 782800 418780

15 €

www.editions-ulb.be



54

Olivier Costa et
Nathalie Brack

Le fonctionnement
de l'Union européenne

Olivier Costa
et Nathalie Brack

Le fonctionnement de l'Union européenne

Quatrième édition revue et augmentée



Éditions de l'Université de Bruxelles

Epreuves

Ne pas faire circuler

Le fonctionnement de l'Union européenne

Quatrième édition revue et augmentée

ISBN 978-2-8004-1878-0
D/2025/0171/17

© 2025 Éditions de l'Université de Bruxelles
Avenue Paul Héger 26 – 1000 Bruxelles (Belgique)
editions@ulb.be
www.editions-ulb.be

Imprimé en France par Normandie Roto Impression s.a.s.
61250 Lonrai – numéro d'impression :

UB
lire

Références

**Olivier Costa
et Nathalie Brack**

Le fonctionnement de l'Union européenne

Quatrième édition revue et augmentée



Éditions de l'Université de Bruxelles



Introduction

Rédiger l'introduction d'un ouvrage consacré à l'Union européenne est un exercice des plus difficiles, tant est grand le risque de sombrer dans la banalité. Comment, en effet, ne pas reconnaître le succès que constitue cette forme d'intégration régionale, parvenue à un niveau inédit aussi bien par son échelle que par son intensité ? Dans le même temps, comment ne pas souligner les limites et les carences de ce processus, le risque de régression qui menace depuis le vote du Brexit en juin 2016, les dérives illibérales de certains États membres et les bouleversements de l'ordre international suscités par la guerre en Ukraine et la seconde élection de Donald Trump ? Peut-on ignorer le décalage qui existe aujourd'hui entre un projet fondé sur la paix, la confiance mutuelle et la coopération, sur l'ouverture au monde et la croyance dans les vertus pacificatrices du commerce et du multilatéralisme et un contexte global qui voit des blocs s'affronter sans merci ? Ne faut-il pas constater que toutes les avancées récentes de l'intégration européenne ont été le résultat de décisions prises à la hâte, souvent dans un cadre *ad hoc*, pour répondre à des crises inédites ? Comment ne pas s'interroger sur les difficultés croissantes de la légitimation de l'Union auprès des citoyens ? À défaut d'originalité, on privilégiera ici l'équilibre, en empruntant l'un après l'autre ces deux passages obligés.

UNE CONSTRUCTION ORIGINALE, UN SUCCÈS INDÉNIABLE

Dans une perspective comparée, l'intégration européenne est une réussite sans précédent et sans équivalent. L'histoire du continent européen est pourtant ambivalente. D'un côté, elle a fait émerger

depuis la Grèce antique des valeurs communes qui ont suscité une réflexion continue sur les conditions, la possibilité et les vertus d'une intégration de cette région du monde. D'un autre côté, elle a été jalonnée de conflits innombrables et a vu, à diverses époques, les nations européennes s'épuiser dans des guerres sans fin. Par deux fois au XX^e siècle, des pays d'Europe ont contribué à un embrasement généralisé de la planète. L'expérience communautaire a néanmoins réussi à pacifier rapidement et totalement les relations entre les États membres. Même s'il existe encore des frictions entre leurs dirigeants et si le sentiment national reste vivace, l'Union ignore désormais les crises diplomatiques internes et toute forme de conflit entre ses membres, qu'il soit économique, armé ou même symbolique. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, lancée en février 2022, a souligné par contraste les vertus pacificatrices de l'intégration européenne et fait obligation à l'Union de s'engager fermement aux côtés de ce pays. Les citoyens ne manifestent pas nécessairement un fort attachement à l'Union, mais ils n'imaginent plus entrer en guerre avec leurs voisins et la considèrent comme un facteur de paix et de stabilité.

Jusqu'au référendum sur le Brexit du 23 juin 2016, on ne s'attendait pas non plus à ce que certains choisissent de renoncer aux bénéfices de la libre circulation ou de la garantie de leurs droits fondamentaux. Le soutien des Européens aux institutions de l'Union, à ses acteurs et à ses politiques est limité, voire très faible dans certains États membres, mais le projet même d'intégration européenne n'est, le plus souvent, pas contesté. Les sondages d'opinion montrent d'ailleurs que le vote du Brexit a agi comme un électrochoc et a suscité, du moins à court terme, un regain d'attachement à l'intégration européenne dans tous les États membres, y compris le Royaume-Uni¹.

D'un point de vue économique, les analystes sont divisés quant à la pertinence de l'action des institutions européennes, à la manière dont l'Union économique et monétaire a été conçue et aux solutions promues par le Conseil européen, la Commission et la Banque centrale européenne pour sortir de la crise financière

1 Eurobaromètre, novembre 2016, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2137> (consulté le 4 août 2025).

de 2008. Mais force est de constater que l'intégration européenne a permis aux économies nationales de se relever après-guerre ou, pour les États qui ont adhéré plus récemment, d'opérer une transition rapide vers l'économie de marché. Aujourd'hui, l'Union est la seconde puissance économique mondiale après les États-Unis, à égalité avec la Chine, et se situe au second rang du commerce mondial des biens derrière celle-ci. Par ailleurs, si l'Union a acquis une image très négative dans les pays les plus durement touchés par la crise financière de 2008, comme le vecteur d'une politique d'austérité budgétaire très coûteuse socialement, les choses ont évolué. Dans le contexte de la crise sanitaire, économique et sociale du Covid, puis de celle de l'énergie, consécutive à la guerre de la Russie contre l'Ukraine, l'Union est apparue comme plus protectrice. Avec le plan de relance NextGenerationEU de 750 milliards d'euros, elle s'est même affirmée comme une sorte d'État-providence.

En dépit du caractère essentiellement « civil » de sa puissance, c'est aussi un acteur clé des relations internationales, qui contribue à la promotion de la paix, de la démocratie, des droits de l'homme et du multilatéralisme à l'échelle globale, et joue un rôle décisif dans des dossiers tels que la lutte contre le réchauffement climatique². Elle affecte également les politiques réglementaires de ses principaux partenaires. Comme le note très justement Anu Bradford, qui a théorisé le *Brussels Effect*, alors que le narratif dominant est celui d'un déclin de l'Europe sur la scène mondiale, l'UE reste un acteur crucial et parvient à agir unilatéralement sur les marchés internationaux à travers ses normes de concurrence, de protection environnementale ou encore de protection de la vie privée³. Plus récemment, face à l'invasion de l'Ukraine par l'armée russe, puis à la remise en cause de l'alliance transatlantique par Donald Trump, l'Union a à nouveau surpris. Même si elle n'a

2 M. Telò, *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2007; M. A. Schreurs et Y. Tiberghien, « Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation », *Global Environmental Politics*, 7(4), 2007, p. 19-46; R. K. Wurzel et J. Connelly (dir.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, Londres, Routledge, 2011.

3 A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

pas été pensée pour affronter ce type d'enjeu géopolitique et même s'il existe de profondes divergences d'approche nationale des relations internationales, elle s'est montrée unitaire et déterminée.

Bien que souvent décrite « en crise », l'Union européenne reste un fort pôle d'attraction pour ses voisins : un nombre croissant de pays sont officiellement ou officieusement candidats à l'adhésion. La guerre en Ukraine n'a fait que confirmer et renforcer cette attractivité. Des quelque deux cents organisations d'intégration régionale qu'on dénombre, l'Union reste la plus avancée à tous points de vue (intégration, institutions, politiques) et la plus importante (richesse, population, territoire, nombre d'États membres). C'est la seule qui ait permis l'émergence d'institutions supranationales indépendantes dotées d'une certaine autorité, et la seule qui associe directement les citoyens à son fonctionnement et ait développé un répertoire complet de valeurs, d'objectifs et de normes de gouvernement⁴. Soixante-quinze ans après les débuts de l'intégration européenne, il faut donc prendre acte du succès indéniable que représente cette expérience singulière.

Cela étant, nul ne peut faire abstraction des difficultés que l'Union européenne rencontre aujourd'hui. L'eurosepticisme est devenu une composante stable de la vie politique dans la plupart des États membres et l'intégration européenne semble à présent dépourvue de projet et de cap. Des visions très contrastées de l'intégration européenne s'affrontent, entre tenants d'un grand marché, promoteurs d'un État-providence européen et avocats d'une Union-puissance. Au sein même de l'Union, des entrepreneurs politiques mais aussi des gouvernements remettent en cause l'État de droit, la démocratie libérale et les valeurs de l'UE⁵.

- 4 O. Costa et F. Foret, « The European Consociation, an Exportable Model? Institutional Design and Relations between Politics and Religion », *European Foreign Affairs Review*, 10(4), 2005, p. 501-516. Il est prévu que le Parlement du Mercosur soit directement élu par les citoyens, mais ce projet a pris du retard. Voir C. Dri, « Limits of the Institutional Mimesis of the European Union: The Case of the Mercosur Parliament », *Latin American Policy*, 1/1, 2010, p. 52-74 ; C. Dri et M. E. Paiva, « Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? », *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 2016, p. 31-48.
- 5 A. Gora et P. de Wilde, « The Essence of Democratic Backsliding in the European Union: Deliberation and Rule of Law », *Journal of European Public Policy*, 29(3), 2022, p. 342-362 ; R. D. Kelemen, « Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union », *Government and*

Et pour la première fois dans son histoire, on peut craindre un démantèlement de certaines politiques, voire la sortie d'un ou plusieurs États membres. Comment l'expliquer ?

UNE EXPÉRIENCE D'INTÉGRATION CONFRONTÉE À UNE CRISE DE CROISSANCE ET DE CONFIANCE

D'une manière générale, depuis le début des années 1990, les développements de l'intégration européenne ne répondent plus à un projet cohérent, mais à des réactions partielles à une succession de crises imprévues ou non anticipées. Depuis, le registre de l'intégration est davantage celui de la réaction que de l'action : les institutions semblent déployer toute leur énergie pour réagir à des événements de l'actualité et à des crises et s'avérer incapables de définir une stratégie à moyen et long terme. L'intégration serait entrée dans une nouvelle phase : les difficultés à atteindre ne fût-ce qu'une consolidation modeste des traités (comme le traité de Lisbonne) suggèrent qu'il n'y a, pour l'instant, aucune volonté de mener des réformes d'envergure ou de donner un nouveau souffle à l'intégration à court et moyen termes⁶.

Si les innovations contenues dans l'Acte unique européen trouvaient leur origine dans une longue évolution et le désir largement partagé de relancer un processus d'intégration qui avait perdu son souffle, les traités suivants répondaient à une autre logique. Les réformes contenues dans les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1996), de Nice (2000), le projet de traité constitutionnel européen (2004) et le traité de Lisbonne (2007), de même que dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (2012) (communément appelé pacte budgétaire ou pacte fiscal), ont toutes été dictées par deux ordres de contraintes⁷.

opposition, 52(2), 2017, p. 211-238 ; R. D. Kelemen, « The European Union's Authoritarian Equilibrium », *Journal of European Public Policy*, 27(3), 2020, p. 481-499 ; R. Labanino et M. Dobbins, « Multilevel Venue Shopping amid Democratic Backsliding in New European Union Member States », *Politics and Governance*, 11(1), 2023, p. 65-79.

6 Voir notamment S. Usherwood et N. Startin, « Euroscepticism as a Persistent Phenomenon », *Journal of European Public Policy*, 51(1), 2013, p. 1-16.

7 Voir le numéro spécial du *Journal of European Integration*, « The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years », 34(7), 2012.

Ces réformes étaient, en premier lieu, commandées par la nécessité de faire face à des bouleversements inopinés. L'effondrement du bloc soviétique au début des années 1990 a contraint les responsables des institutions de la Communauté et les chefs d'État et de gouvernement à envisager bien plus tôt que prévu les perspectives d'une intégration européenne élargie à l'ensemble du continent. Après quelques flottements, ils ont arrêté, lors du sommet de Copenhague (juin 1993), une stratégie d'approfondissement et d'élargissement simultanés. L'ambition était, pour commencer, d'approfondir rapidement l'intégration européenne, afin de lui donner les moyens de faire face aux événements à l'Est, notamment par la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune et d'une coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Il s'agissait aussi d'anticiper les difficultés probables d'une réforme des traités dans une Europe élargie : l'idée était donc d'instituer une monnaie unique, d'élargir les compétences communautaires et de réformer les institutions avant l'adhésion des nouveaux États membres. Parallèlement, la décision a été prise de procéder, sans délai, à l'ouverture de négociations en vue de l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale, afin de stabiliser au plus vite cette partie du continent, de mettre fin à un clivage Est-Ouest qui n'avait plus lieu d'être et de soutenir la transition des pays candidats vers la démocratie, l'État de droit et l'économie de marché.

Les traités postérieurs au traité de Maastricht ont tous eu pour objet d'en corriger les défaillances et d'en améliorer l'économie générale, d'accompagner au mieux le processus d'élargissement et de faire face à de nouveaux défis. Le pacte budgétaire (2012) a, lui aussi, été guidé par la nécessité d'affronter des bouleversements inattendus, en l'occurrence la crise de la dette souveraine, qui a durement touché plusieurs États membres et menacé d'affecter, par contagion, l'ensemble de la zone euro et de mettre en péril les banques européennes. Les crises de la décennie 2010-2020 ont également nécessité des réactions et ajustements du processus décisionnel européen, sans toutefois mener à une réforme des traités, par crainte de répéter le fiasco du traité constitutionnel.

Le train de réformes entrepris depuis le début des années 1990 a, en second lieu, été motivé par les inquiétudes croissantes que

suscitait la construction européenne dans les opinions publiques. Après une longue période de relative indifférence des citoyens à ce processus (un peu hâtivement qualifiée de « consensus permissif »)⁸, les réformes successives des traités visaient à donner plus de sens à l'intégration européenne, à lui conférer une dimension politique et à en démocratiser le fonctionnement. Cette stratégie s'est toutefois révélée en partie contre-productive⁹. À l'occasion de la ratification du traité de Maastricht (1992-1993), nombre de citoyens ont découvert l'ampleur du processus d'intégration européenne et la contrainte qu'il faisait peser sur les gouvernements des États membres. Alors même que ce traité avait pour ambition de rapprocher l'Union des citoyens, afin de mieux légitimer l'extension de ses compétences (citoyenneté européenne, renforcement des pouvoirs du Parlement européen, institution du médiateur européen, etc.), nombre de responsables politiques, de leaders d'opinion, d'acteurs de la société civile et de simples citoyens ont affirmé avec force leur opposition à la construction européenne. Ce phénomène de contestation a connu des évolutions contrastées selon les périodes et les États membres, mais les diverses formes de résistance à l'Europe¹⁰ sont depuis lors devenues des composantes stables de la vie politique de l'UE et constituent désormais des forces de premier ordre dans bien des États et au sein même des institutions européennes. Le traité constitutionnel européen (2004) a été victime du même processus : destiné à restaurer la confiance des citoyens dans la construction européenne, il s'est heurté à leur défiance.

- 8 L. N. Lindberg et S. A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1991 ; V. Van Ingelgom, *Integrating Indifference*, Colchester, ECPR Press, 2014.
- 9 I. Down et C. J. Wilson, « From "Permissive Consensus" to "Constraining Dissensus" : A Polarizing Union? », *Acta Politica*, 43(1), 2008, p. 26-49.
- 10 J. Lacroix et R. Coman (dir.), *Les Résistances à l'Europe : cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007 ; R. C. Eichenberg et R. J. Dalton, « Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004 », *Acta Politica*, 42(2-3), 2007, p. 128-152 ; M. Franklin, M. Marsh et L. MacLaren, « Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht », *Journal of Common Market Studies*, 32(4), 1994, p. 455-472 ; R. Harmsen et M. Spiering (éds), *Euroscpticism: Party Politics, National Identity and European Integration*, Amsterdam, Rodopi, 2004 ; numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée*, 15(4), 2008, « Les Remises en cause de l'intégration européenne ».

Pensant résoudre le problème de la légitimation de l'intégration européenne, les négociateurs des traités de Maastricht ont ouvert la boîte de Pandore : en évoquant la problématique du déficit démocratique et de la citoyenneté européenne, ils ont attiré l'attention des dirigeants politiques et des citoyens sur ces questions et en ont fait peu à peu des enjeux centraux du fonctionnement de l'Union et de la réforme de son cadre institutionnel. Ce phénomène a engendré une révision répétée des traités, guidée par la volonté de mieux prendre en compte les attentes des citoyens en matière d'action publique et de poursuivre la « démocratisation » de l'Union entreprise avec l'élection du Parlement européen au suffrage direct en 1979. Au début des années 2000, cette préoccupation a même inspiré un processus constituant inédit à l'échelle supranationale. Les contraintes de la négociation intergouvernementale ont toutefois limité la capacité des représentants des États à atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés. Les traités successifs ont de ce fait essuyé de nombreuses critiques, en raison de leurs incohérences et de leurs limites, et rencontré des difficultés de ratification plus ou moins prononcées. Plusieurs traités ont dû faire l'objet de deux référendums successifs dans certains États membres (Maastricht, Nice, Lisbonne), tandis que le traité constitutionnel a tout bonnement été abandonné après son rejet par les citoyens français et néerlandais en 2005.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, et la nomination des nouveaux responsables prévus par ce texte (président permanent du Conseil européen et haut représentant pour la politique étrangère) devaient mettre un terme à près de deux décennies de réformes institutionnelles, qui se sont révélées plus difficiles que prévu et incapables d'apporter une réponse satisfaisante à la thématique du déficit démocratique. Les évolutions de l'Union, opérées sous la contrainte des événements, ont réglé certains problèmes mais en ont suscité ou révélé d'autres. En outre, la crise économique et financière qui s'est déclenchée en 2008 a obligé les représentants des États et des institutions à rouvrir de manière impromptue le chantier de la réforme des traités, une fois encore pour parer au plus pressé et non pour mettre en œuvre un projet politique clair. Comme par le passé, ces initiatives nouvelles ont suscité de vives réactions.

Des critiques ont d'abord visé la complexité et l'insuffisance des solutions proposées pour remédier à la crise. Les représentants des États et des institutions de l'Union ont en effet eu le plus grand mal à s'entendre et ont multiplié les décisions transitoires et partielles (pacte de stabilité et de croissance, *two-pack*, *six-pack*, Fonds européen de stabilité financière, mécanisme européen de stabilité, pacte budgétaire...). Elles ont, pour la plupart, été développées en dehors des procédures décisionnelles habituelles, voire en marge du cadre de l'Union à proprement parler, en raison de l'urgence ou faute de consensus. Plus spécifiquement, la légitimité des nouveaux mécanismes proposés a été contestée. Comment, en effet, justifier que des instances supranationales contraignent un gouvernement national, investi de la confiance d'une chambre directement élue par les citoyens, à modifier ses politiques budgétaire, fiscale et sociale¹¹ ? Comment accepter le recours répété à des solutions négociées au sein du seul Conseil européen, sans aucun contrôle démocratique et sans implication du Parlement européen ? Les discussions sur les moyens de coordonner ces politiques ont ainsi, contre toute attente, réactivé les réflexions sur l'opportunité de transformer l'Union en une véritable fédération, notamment à l'occasion du Conseil européen de juin 2012. Toutefois, aucune avancée concrète n'a eu lieu à ce jour, et les tensions extrêmes suscitées tant par les débats sur les perspectives budgétaires pluriannuelles que par la gestion des flux migratoires ou la mise sous condition des financements européens ont montré que les responsables nationaux étaient peu disposés à faire de nouveaux sacrifices de souveraineté au profit de l'Union.

En juin 2016, le résultat du référendum consultatif mené au Royaume-Uni a mené à l'activation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, engendrant une crise de confiance sans précédent et suscitant de vives interrogations sur le destin de l'Europe, dans un contexte tendu de crise économique et de crise migratoire. Les leaders nationaux ont tardé à proposer

11 B. Crum, « Saving the Euro at the Cost of Democracy? », *Journal of Common Market Studies*, 51(4), 2013, p. 614-630 ; R. Vilpišauskas, « Eurozone Crisis and European Integration: Functional Spillover, Political Spillover? », *Journal of European Integration*, 35(3), 2013, p. 361-373.

des solutions pour surmonter ces difficultés. Plus récemment, si l'Union européenne a su se mobiliser pour faire face à la pandémie et à ses conséquences économiques et sociales, puis à l'invasion de l'Ukraine par les troupes russes et à ses conséquences majeures sur de nombreuses politiques, et enfin aux tensions entre les États-Unis et l'Europe consécutives à la réélection de Donald Trump, cela s'est fait de manière pragmatique et sans réel cap politique. Une fois le pic de la crise passé, les responsables politiques nationaux se montrent peu désireux de réviser les objectifs et moyens de l'Union européenne, ou incapables de trouver un consensus. Elle reste donc fonctionnelle, mais en panne de projet : une construction dont tous les éléments récents sont des réponses plus ou moins convaincantes à des enjeux pressants et peinent à former un ensemble lisible et cohérent.

Les traités actuels (traité sur l'Union européenne et traité sur le fonctionnement de l'Union), tels que révisés à Lisbonne en 2007, apportent néanmoins des réponses à un certain nombre de questions restées en suspens depuis le traité de Maastricht. Ils ont introduit un nouveau système de vote majoritaire au Conseil (entré en vigueur le 1^{er} novembre 2014), plus simple et mieux adapté aux élargissements futurs ; ils ont généralisé le recours à la codécision (appelée désormais « procédure législative ordinaire ») et au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil ; ils ont fusionné les trois piliers introduits par le traité de Maastricht et conféré à l'Union une personnalité juridique ; ils ont institutionnalisé le Conseil européen et l'ont doté d'un président permanent ; ils ont clarifié le découpage des compétences entre le niveau national et le niveau européen ; ils ont offert un début de théorisation du régime européen, en consacrant un chapitre à la question démocratique ; ils ont renforcé le rôle joué par le Parlement européen dans la nomination de la Commission européenne. Mais le traité de Lisbonne marque aussi les limites de l'intégration et signe, en un sens, le deuil des ambitions constitutionnelles et fédérales de certains : il rend possible la rétrocession de compétences européennes aux États membres ainsi que la sortie d'un État de l'Union, et encadre l'exercice par les institutions européennes de leurs pouvoirs au moyen des principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité. Si certains ont considéré qu'il s'agissait de concessions

symboliques aux responsables nationaux les plus eurosceptiques, destinées à compenser l'extension des compétences de l'Union et le renforcement de sa dimension supranationale, le Brexit montre qu'elles sont aussi susceptibles d'engendrer une vraie régression de l'intégration européenne.

Les premières décisions prises après l'entrée en vigueur du nouveau traité, notamment pour le choix des présidents de la Commission et du Conseil européen et du haut représentant pour la politique étrangère, ont renforcé le sentiment de l'inscription de la construction européenne dans un équilibre durable entre logique intergouvernementale et logique supranationale. Loin des objectifs ambitieux affichés par le traité constitutionnel, le traité de Lisbonne confirme le caractère hybride de l'Union et la place qui revient aux représentants des États membres dans ce système inédit (au Conseil et au Conseil européen), parallèlement aux représentants des citoyens européens (au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social) et aux acteurs des institutions proprement supranationales (Commission, Cour de justice, Banque centrale européenne).

Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la page des réformes institutionnelles, qui se sont révélées particulièrement laborieuses, semblait tournée. On voyait mal d'où pouvait venir une relance effective de l'intégration européenne, au-delà des déclarations de bonnes intentions et des initiatives sans lendemain. La stratégie de focalisation du débat européen sur les questions institutionnelles, menée tout au long des années 2000, a d'ailleurs montré ses limites et ses effets pervers : alors qu'elle visait à répondre aux préoccupations des citoyens et à renforcer la légitimité de l'Union, elle a accru les réticences d'une partie sensible de la population vis-à-vis de l'Union¹², révélé la désaffection dont est victime la perspective fédérale et donné de l'Union l'image d'un système politique incapable de prendre en compte les enjeux concrets du moment. Un changement de méthode s'imposait.

12 H.-J. Trenz et P. de Wilde, « Denouncing European Integration: Euroscepticism as a Reactive Identity Formation », *RECON Online Working Papers Series*, 10, septembre 2009, https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2009/WP_1409.pdf (consulté le 4 août 2025).

Une tentative a été faite en ce sens avec la Conférence sur l'avenir de l'Europe, réunie du 9 mai 2021 au 9 mai 2022 pour réfléchir aux perspectives offertes par l'intégration européenne, aux priorités de celle-ci et à ses modalités institutionnelles et politiques. L'idée avait été lancée dans une tribune publiée le 4 mars 2019 par le président français Emmanuel Macron dans de nombreux quotidiens, partout à travers l'Union¹³. La Commission, le Conseil et le Parlement européen l'ont reprise à leur compte et, pour la première fois, ont réuni officiellement un organe de réflexion impliquant des citoyens lambda. Lancée avec un an de retard en raison de la pandémie, la Conférence articulait en effet quatre éléments : une plateforme Internet multilingue, permettant à tous les citoyens européens de contribuer à un débat ouvert sur l'avenir de l'Union ; des milliers d'événements locaux, organisés dans les vingt-sept États membres ; quatre panels thématiques de deux cents citoyens tirés au sort ; et enfin la conférence plénière, réunissant des représentants des panels et d'institutions nationales et européennes. Au terme de ses travaux, la Conférence a adopté quarante-neuf propositions majeures.

Les institutions de l'Union se sont engagées à prendre en compte toutes celles qui relevaient d'adaptations législatives, mais les choses sont plus incertaines pour celles qui exigent une réforme des traités. En juin 2022, le Parlement européen a lancé une procédure de révision de ceux-ci, mais le Conseil n'a pris aucune initiative concrète en ce sens. Malgré ce refus, la Conférence produira sans doute des effets à moyen et long termes, et à deux niveaux. D'abord, ses propositions vont baliser les réflexions futures sur les priorités et possibles réformes de l'intégration européenne. Il sera en effet difficile pour les responsables politiques ou les experts qui plancheront à l'avenir sur la réforme des institutions, du fonctionnement ou des politiques de l'Union d'en faire abstraction. Et il est très probable qu'ils tirent argument des conclusions de la Conférence pour légitimer leurs propres propositions et surmonter les réticences de certains représentants nationaux. Ensuite, la Conférence a encouragé une

13 E. Macron, « Pour une Renaissance européenne », *Élysée*, 4 mars 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>.

institutionnalisation de la participation des citoyens au processus décisionnel de l'Union. Ainsi, la Commission a rapidement lancé des expérimentations en ce sens, visant à introduire des panels de citoyens dans la réflexion sur l'adoption de certaines propositions législatives¹⁴.

On note que la Conférence, à la différence de la Convention de 2002-2003, ne s'est pas focalisée uniquement sur les enjeux institutionnels, mais a aussi largement évoqué les politiques et objectifs de la construction européenne. Car l'Union doit désormais avant tout faire la preuve de son utilité, dans une sorte de retour aux sources. Rappelons qu'aux débuts de l'intégration européenne, l'attention n'était pas focalisée sur les questions institutionnelles mais sur les politiques et actions à mener, dans une approche très fonctionnelle.

Cela a été la ligne d'action de Jean-Claude Juncker, président de la Commission entre 2014 et 2019, qui s'était engagé à réduire le nombre d'initiatives législatives et à les focaliser sur des thématiques chères aux citoyens : croissance, emploi, réchauffement climatique, sécurité. Toutefois, il a dû gérer tant les conséquences de la crise de la zone euro que la crise migratoire, et les institutions n'ont pas été en mesure de démontrer leur capacité à affronter ces problèmes. La crise de la dette souveraine a été, pour l'essentiel, gérée sur un mode intergouvernemental, au sein du Conseil européen, de l'Eurogroupe et de réunions *ad hoc*. Comme l'a fait remarquer Copsey, la crise de la zone euro a confirmé « l'impuissance de la direction collégiale de l'UE » et ne devrait pas cacher le fait qu'elle doit encore relever des défis importants¹⁵. De même, la crise des réfugiés, survenue en 2015, a mis en évidence les défaillances du dispositif de libre circulation des personnes, qui n'a pas été conçu pour faire face à une telle éventualité et a fait de l'Union une cible prioritaire pour les

14 N. J. Kurmayer, « Les politiques européens veulent que les panels de citoyens deviennent un outil permanent », Euractiv, 11 mai 2022, <https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-lue/news/les-politiques-europeens-veulent-que-les-panels-de-citoyens-deviennent-un-outil-permanent>; voir la section « European Citizens' Panels » sur le site de la Commission : https://citizens.ec.europa.eu/index_fr.

15 N. Copsey, *Rethinking the European Union*, Londres, Palgrave, 2015.

mouvements populistes et extrémistes hostiles à l'immigration, voire à la libre circulation et à l'espace Schengen.

Ursula von der Leyen, présidente de la Commission entre 2019 et 2024, et reconduite à ce poste en 2024, insiste également sur le besoin de résultats pour rapprocher l'Europe des citoyens. Ainsi, lors de son discours d'investiture en 2019, l'une de ses priorités a été de répondre aux inquiétudes et aux préoccupations des citoyens à travers des actions concrètes et davantage de transparence dans le processus décisionnel. Elle a eu plus de succès que son prédécesseur quant à la gestion de crise par l'UE : touchée par la pandémie mondiale du virus Covid-19, l'UE a d'abord réagi en ordre dispersé avant de parvenir à une gestion coordonnée et à faire preuve de résilience et d'adaptabilité¹⁶. Au début de son second mandat, les vives tensions avec les États-Unis, consécutives à la réélection de Donald Trump, lui ont aussi permis de jouer un rôle central dans la réflexion sur le financement d'une politique de défense européenne, avec notamment la présentation, le 5 mars 2025, du plan ReArm Europe. Les discussions entre les leaders nationaux se sont toutefois largement affranchies du cadre de l'Union, à la fois pour contourner l'hostilité des leaders nationaux les plus proches du Kremlin ou de la Maison-Blanche, et pour impliquer les représentants d'autres pays (Royaume-Uni, Turquie, Canada, etc.) et le secrétaire général de l'OTAN. Une fois encore, l'Union est apparue comme en profond décalage avec les impératifs du moment.

Si la légitimité de l'Union est plus que jamais sujette à discussions, les enquêtes d'opinion montrent que les citoyens restent attachés au principe de l'intégration européenne, même s'ils restent critiques envers l'UE. Les sondages Eurobaromètre, que la Commission réalise depuis 1974 dans l'ensemble des États membres, montrent ainsi qu'une large majorité des sondés pensent que l'appartenance de leur pays à l'UE est une bonne

16 A. Boin et M. Rhinard, « Crisis Management Performance and the European Union: the Case of Covid-19 », *Journal of European Public Policy*, 2022, p. 1-21 ; S. Wolff et S. Ladi, « European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: Adaptability in Times of Permanent Emergency », *Journal of European Integration*, 42(8), 2020, p. 1025-1040 ; O. Issing, « The Covid-19 Crisis: A Hamilton Moment for the European Union? », *International Finance*, 23(2), 2020, p. 340-347.

chose et que l'appartenance à l'UE est importante pour leur État. L'Eurobaromètre 102 (automne 2024) établit que 51 % des sondés ont confiance en l'Union, alors qu'ils ne sont que 37 % à faire confiance à leur parlement national et 33 % à leur gouvernement; c'est, en outre, le plus haut score depuis 2007. Près de sept sondés sur dix estiment que l'Union a la capacité de défendre ses intérêts économiques à l'échelle globale et qu'elle est un lieu de stabilité dans un monde troublé. Enfin, 81 % des sondés de la zone euro ont une opinion favorable de l'euro, le degré de soutien le plus élevé jamais enregistré.

Au Royaume-Uni, depuis 2022, la plupart des sondages indiquent qu'une majorité de citoyens britanniques estiment que leur pays a fait une erreur en quittant l'UE, menant certains journalistes à parler de « Bregrets »¹⁷.

Les enquêtes d'opinion montrent que les citoyens attendent désormais des institutions de l'Union qu'elles s'attaquent aux problématiques liées à la mondialisation : coût de la vie, réchauffement climatique, migrations, enjeux de sécurité internationale, approvisionnement énergétique, régulation du capitalisme, etc.

La crise de l'intégration européenne n'a rien d'unique : elle n'est que l'aspect le plus visible des difficultés qui affectent toutes les démocraties contemporaines – en Europe et ailleurs – et le principe même du gouvernement représentatif. Elles résultent d'une crise multiple : économique, sociale, environnementale, politique, etc. Les États contemporains sont minés par des mouvements autonomistes ou indépendantistes, par des phénomènes de dislocation politique et par des oppositions frontales au sein de la société. Les sociétés sont de plus en plus clivées selon les territoires, les religions, les modes de vie, les origines ethniques, etc. On note une régression globale de la confiance et de la loyauté des citoyens vis-à-vis des institutions, de la démocratie et des partis, et un rejet des élites. Alors que la chute du mur de Berlin faisait espérer une démocratisation progressive de tous les régimes, sur

17 <https://whatukthinks.org/eu/questions/in-highsight-do-you-think-britain-was-right-or-wrong-to-vote-to-leave-the-eu> (consulté le 8 mai 2025); P. Toynbee, « Three years on from Brexit, all UK voters are left with is a bitter taste of Bregret », *The Guardian*, 31 janvier 2023, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/jan/31/three-years-on-brexit-uk-voters-rejoining-eu-labour-europe> (consulté le 8 mai 2025).

tous les continents, dans une sorte de processus irrésistible¹⁸, un nombre croissant de leaders revendiquent avec morgue leur rejet de la démocratie libérale, et celle-ci recule continûment à l'échelle mondiale. La décennie de crises a en effet provoqué un déclin du soutien à la démocratie dans nombre d'États, et l'Union comme ses États membres sont confrontés à une crise de confiance majeure envers les institutions, voire, dans certains pays, envers la démocratie libérale. Le sentiment de déclin – social, économique, culturel, environnemental, etc. – conduit certains citoyens à se détourner des partis traditionnels, réputés avoir échoué, ainsi que des valeurs démocratiques, et à s'en remettre à des leaders aux discours et méthodes autoritaires¹⁹. Ces tendances – qui n'ont rien de spécifique à l'Union européenne, comme le montre la situation politique aux États-Unis – prennent néanmoins toute leur mesure à cette échelle, les citoyens la percevant comme technocratique et de plus en plus éloignée de leurs préoccupations²⁰. En outre, certains doutent désormais de la capacité de l'Union à surmonter la crise multidimensionnelle qui l'affecte : crise économique et sociale, déficit de légitimité, difficultés à se réformer, recul démocratique dans certains États membres et guerre à ses frontières.

UN SYSTÈME POLITIQUE SOUS CONTRAINTES

Dans l'état actuel des choses et dans l'attente éventuelle d'une relance de l'intégration européenne par l'action publique ou une nouvelle réforme des traités, le fonctionnement de l'Union est fortement dépendant d'une série de tensions et de difficultés.

18 F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, Simon & Schuster, 2006.

19 K. Armingeon et K. Guthmann, « Democracy in Crisis. The Declining Support for National Democracy in European Countries, 2007-2011 », *European Journal of Political Research*, 53(3), 2014, p. 423-442 ; A. V. Obydenkova et B. Arpino, « Corruption and Trust in the European Union and National Institutions: Changes over the Great Recession across European States », *Journal of Common Market Studies*, 56(3), 2018, p. 594-611 ; K. H. Goetz et D. S. Martinsen, « Covid-19: A Dual Challenge to European Liberal Democracy », *West European Politics*, 44(5-6), 2021, p. 1003-1024 ; G. Cordero et P. Simón, « Economic Crisis and Support for Democracy in Europe », *West European Politics*, 39(2), 2016, p. 305-325.

20 V. Schmidt, « The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration? », *Discussion Paper* 015, septembre 2015.

Méthodologiquement parlant, il est crucial d'analyser sa marche dans un contexte global : alors qu'elle a longtemps été envisagée au moyen d'une analyse focalisée sur les seules sphères communautaires (Bruxelles, Luxembourg, Strasbourg) avec, au mieux, une prise en compte du poids des chancelleries nationales, il convient d'insister aujourd'hui sur les interactions qui existent entre les institutions européennes et la société au sens large. La question de l'opinion publique qui, dans les années 1980 encore, ne faisait pas vraiment sens dans son rapport au projet communautaire, pèse désormais sur la détermination de l'agenda de l'Union et sur son processus décisionnel²¹.

Découlent de cette situation cinq difficultés propres au système politique de l'Union.

1. Même si l'Union est peu présente, semble-t-il, dans les espaces publics et paraît loin des citoyens, elle s'impose aujourd'hui à eux comme une réalité incontournable. La faiblesse relative de la médiatisation de ses activités ne s'oppose pas à une véritable prise de conscience de l'importance des enjeux de l'intégration européenne par les citoyens et des contraintes qu'elle fait peser sur les États membres. Le débat à cet égard est désormais complexe : il ne porte plus tant sur la nécessité ou non de poursuivre et d'approfondir l'intégration européenne que sur la direction à lui imprimer, sur la nature des politiques à développer, sur le degré d'influence qu'il convient de lui allouer et sur les vertus et les carences de son système institutionnel. Ainsi, le camp des eurosceptiques ou des résistants à l'Europe ne comprend plus uniquement des souverainistes, hostiles au principe même d'une intégration européenne supranationale²² : il s'est élargi à des citoyens et des acteurs politiques qui ne sont pas opposés au projet européen, mais contestent les choix effectués, qu'il s'agisse de ses orientations économiques ou internationales, de sa

21 L. Hooghe et G. Marks, « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, 39(1), 2009, p. 1-23.

22 N. Brack, « S'opposer au Parlement européen : le cas des eurosceptiques », *Revue internationale de politique comparée*, 18(2), 2011, p. 131-147.

structure institutionnelle ou de ses valeurs²³. C'est surtout vrai dans le contexte de crise économique et migratoire et de tensions sur l'État de droit, où les questions européennes ont gagné en importance dans la vie politique nationale. La portée des positions des responsables politiques et des citoyens sur les questions européennes telles que la solidarité, la gouvernance économique et budgétaire, l'environnement ou encore le rôle international de l'Union s'est étendue de manière considérable. Il s'agit toutefois d'un débat de piètre qualité, dans la mesure où les protagonistes sont dans l'ensemble peu informés des réalités de la construction européenne et où leurs arguments se situent souvent dans un registre davantage émotionnel (la peur du déclassement et du déclin, le rejet des étrangers ou des élites, la glorification de la Nation et du passé) que rationnel. La crise de la zone euro a politisé et démocratisé l'Union européenne de la pire des manières : on a commencé à parler de l'Europe dans les foyers, mais d'une Europe qui contraint et punit ou d'une Europe impuissante, voire d'une Europe dominée par l'Allemagne²⁴. À l'inverse, les citoyens sont peu informés de ce que peuvent leur apporter les normes européennes en matière de protection des consommateurs, des travailleurs ou des citoyens et n'ont plus conscience du progrès qu'ont représenté la paix, le marché unique et la libre circulation.

- 23 A. Crespy et N. Verschuere, « From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An Interdisciplinary Perspective », *Perspectives on European Politics and Society*, 10(3), 2009, p. 377-393 ; C. E. De Vries, *Euroscepticism and the Future of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2018 ; A. L. Pirro et P. Taggart, « The Populist Politics of Euroscepticism in Times of Crisis: A Framework for Analysis », *Politics*, 38(3), 2018, p. 253-262 ; L. Ramiro et R. Gomez, « Radical-Left Populism during the Great Recession: Podemos and Its Competition with the Established Radical Left », *Political Studies*, 65(15), 2017, p. 108-126.
- 24 K. Arzheimer, « The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany? », *West European Politics*, 38(3), 2015, p. 535-556 ; B. Clements, K. Nanou et S. Verney, « "We No Longer Love You, But We Don't Want To Leave You": The Eurozone Crisis and Popular Euroscepticism in Greece », *Journal of European Integration*, 36(3), 2014, p. 247-265 ; S. Verney, « Waking the "Sleeping Giant" or Expressing Domestic Dissent? Mainstreaming Euroscepticism in Crisis-Stricken Greece », *International Political Science Review*, 36(3), 2015, p. 279-295.

2. Il faut souligner le caractère paradoxal de l'attitude des citoyens et des responsables politiques vis-à-vis de l'Union. Rares sont ceux qui contestent le bilan global de l'intégration européenne : elle a permis de pacifier durablement le continent, d'en assurer la reconstruction et la prospérité et de réaliser l'objectif ancien d'une unification de l'Europe. Dans les années 1980, elle a beaucoup contribué à la transition démocratique de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. Plus récemment, elle a permis de surmonter la division du continent imposée par la Guerre froide et d'accompagner les pays issus du bloc soviétique dans la transition vers la démocratie et l'économie de marché. Aujourd'hui, son attractivité reste forte pour la plupart de ses pays frontaliers, voire au-delà, et l'Union demeure le modèle d'intégration que l'on oppose spontanément aux zones de libre-échange. Malgré ce succès global, elle suscite peu de commentaires élogieux de la part des citoyens, des leaders d'opinion et des responsables politiques nationaux. Elle est parfois présentée comme le cheval de Troie du libéralisme, la puissance étrangère et invisible qui remet en cause les acquis sociaux et les modèles de société des États membres, impose l'austérité aux masses pour sauver les banques et ne respecte pas l'identité et la souveraineté nationales en exigeant la relocalisation des migrants ; ou, au contraire, elle est vue comme le Léviathan bureaucratique tatillon qui bride les initiatives des acteurs économiques et les handicape face à leurs concurrents extra-européens. Il est vrai que, en tant que construction à l'origine surtout économique (marché « commun », puis « unique », complété désormais par une Union économique et monétaire et par les instruments de gouvernance de la zone euro), l'Union a constitué un accélérateur de réformes économiques et sociales. Son impact a été crucial sur la dérégulation des marchés du travail, la réforme des services publics, la révision des mécanismes de protection sociale, le démantèlement des monopoles nationaux et, aujourd'hui, sur la définition par les États de leurs politiques

budgétaires et fiscales²⁵. Plus récemment, les opinions publiques se sont émues de la volonté de la Commission de multiplier les accords de libre-échange à l'échelle globale, avec les États-Unis, le Canada et le Mercosur entre autres, et ont perçu son action comme une volonté d'accélérer la mondialisation et de remettre en cause les standards sociaux et environnementaux européens. Historiquement, l'Union s'est, il est vrai, montrée beaucoup plus apte à déréguler – avec tous les effets que cela induit pour les Européens, en tant que travailleurs, usagers des services publics et consommateurs – qu'à réguler²⁶. Et lorsqu'elle a régulé, la nécessité d'adopter des normes uniques a souvent heurté les citoyens ; on rappellera ici les controverses sur « l'interdiction » des fromages au lait cru, les dates d'ouverture de la chasse aux oiseaux migrateurs ou encore la réfrigération des étals sur les marchés. Désormais, le débat porte aussi sur la cohérence de l'action de l'Union qui veut, d'un côté, imposer des standards ambitieux dans tous les domaines (protection de l'environnement, décarbonation, droits des consommateurs et des travailleurs, sécurité, santé, etc.) et, d'un autre côté, ouvrir grand son marché aux produits venus du reste du monde sans qu'ils respectent toutes ces normes.

La crise de la dette souveraine (2010-2012) a conduit à de nouvelles initiatives et même à un nouveau traité. Cependant, la situation reste contrastée. D'une part, les négociations ont prouvé que les dirigeants nationaux ne sont pas très enthousiastes à l'idée de donner plus de pouvoirs à l'UE dans le domaine de la réglementation macro-économique. Lorsque la Commission, au titre des nouveaux mécanismes de régulation, adopte des recommandations spécifiques à certains États membres au sujet de leur budget, et incidemment de leurs choix en

25 A. Crespy, *Welfare Markets in Europe. The Democratic Challenges of European Integration*, Londres, Palgrave, 2016 ; A. Crespy, *L'Europe sociale, acteurs, politiques, débats*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019.

26 G. Majone, « A European Regulatory State? », in *European Union*, Abingdon, Routledge, p. 263-277.

matière de dépenses publiques et de politique sociale, les protestations fusent. La popularité croissante de partis radicaux et eurosceptiques force les partis traditionnels à prendre des positions plus radicales sur l'Europe, mais aussi sur l'immigration ou la sécurité, en vue de reconquérir une part de l'électorat²⁷. Dans le même temps, les institutions de l'UE ont acquis de nouveaux pouvoirs pour encadrer et contrôler les décisions des dirigeants nationaux en matière de politique budgétaire et fiscale. La crise de la dette souveraine a ainsi permis de corriger certains des défauts les plus évidents de l'Union économique et monétaire (UEM) et de transférer de nouvelles compétences macro-économiques à l'UE, ce qui semblait tout à fait impossible auparavant²⁸.

3. Ces difficultés de légitimation sont amplifiées par la faible capacité structurelle de l'Union à apporter des satisfactions directes aux citoyens. Ses compétences restent largement orientées en direction de la libéralisation et de la régulation du marché européen, ainsi que de l'imposition aux États de politiques d'austérité. L'Union ne dispose donc pas des moyens de répondre aux demandes les plus pressantes des citoyens (emploi, sécurité, protection sociale, régulation macro-économique). Les responsables des États membres ont jalousement conservé le contrôle des prestations sociales (santé, famille, chômage, invalidité, bourses, etc.), des politiques de sécurité, du budget et de la fiscalité, qui sont des instruments couramment utilisés par les gouvernements afin d'assurer leur popularité auprès des

27 T. Abou-Chadi et W. Krause, « The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties' Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach », *British Journal of Political Science*, 50(3), p. 829-847; N. Brack et N. Startin, « Introduction: Euroscepticism from the Margins to the Mainstream », *International Political Science Review*, 36(3), 2015, p. 239-249; M. Meijers, « Contagious Euroscepticism: The Impact of Eurosceptic Support on Mainstream Party Positions on European Integration », *Party Politics*, OnlineFirst, 2015; P. Taggart et A. Szczerbak, « Coming in from the Cold: Euroscepticism, Government Participation and Party Positions on Europe », *Journal of Common Market Studies*, 51(1), 2013, p. 17-37.

28 A. Borriello et A. Crespy, « How to Not Speak the "F-Word": Federalism between Mirage and Imperative in the Euro Crisis », *European Journal of Political Research*, 54(3), 2015, p. 502-524; R. Vilpišauskas, *op. cit.*

électeurs²⁹. Aujourd'hui, l'Union n'a toujours pas les moyens d'intervenir de manière positive et significative dans ces domaines. Ses capacités de redistribution sont limitées et concernent pour l'essentiel la politique agricole commune et la politique régionale. Son budget global plafonne à 1 % du produit national brut des États membres (pour un maximum théorique de 1,27 %), contre 20 % à 30 % pour un État fédéral « classique »³⁰ (États-Unis, Canada, Brésil, Allemagne, etc.) et entre 40 et 60 % pour les États membres (tous niveaux de gouvernement confondus). Même si l'on ne peut ramener la citoyenneté à une relation purement clientéliste entre électeurs et gouvernants, il est manifeste que l'Union n'a qu'une faible aptitude à satisfaire les besoins immédiats des citoyens européens. Qui plus est, en vertu des nouveaux mécanismes de gouvernance macro-économique adoptés depuis 2009, l'Union apparaît désormais comme l'instance qui empêche les gouvernements de mener la politique qu'ils désirent, les contraignant à se focaliser sur la réduction de leur déficit et, pour ce faire, à opérer des réformes structurelles perçues comme attentatoires aux intérêts de la population.

Les politiques de régulation sont un second moyen à la disposition des responsables politiques pour susciter la satisfaction des citoyens. Leur effet est toutefois moins évident, à la fois d'un point de vue individuel (les citoyens ne sont pas tous concernés par les normes adoptées ou pas tous conscients de leur existence, de leur origine ou de leur impact) et collectif (ces normes ne produisent d'habitude leurs effets qu'à moyen ou long terme). En outre, il existe en général une asymétrie entre le mécontentement, très vif, des populations qui sont les victimes d'une réforme et

29 A. Moravcsik, « Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality », in K. Nicolaidis et R. Howse (éds), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 161-190.

30 Le budget de l'État fédéral aux États-Unis était de 6 750 milliards de dollars en 2024, soit 24 % du PIB. Les États fédérés et les autorités locales disposent, bien entendu, de leurs propres budgets.

la satisfaction, plus attentiste, de celles qui en bénéficient. Dans le cas des politiques européennes, il faut aussi compter avec la faible capacité des institutions de l'Union à les faire connaître au grand public³¹.

Ces dernières années, le ressentiment des opinions publiques vis-à-vis de l'Union s'est aussi nourri de l'idée qu'elle était incapable de concourir à leur sécurité et même qu'elle contribuait à la mettre en danger. Depuis 2015, la coïncidence des attentats terroristes islamistes dans plusieurs pays de l'UE et de la crise des réfugiés déclenchée par le conflit en Syrie a permis aux populistes et aux mouvements d'extrême droite de développer des discours qui assimilent migrants et terrorisme, et de dénoncer tout à la fois la passivité de l'UE face à ces phénomènes et les effets négatifs du principe de libre circulation des personnes, qui favoriserait les activités des terroristes et l'arrivée des migrants. La guerre en Ukraine et les évolutions des relations transatlantiques ont, plus récemment, souligné le rôle potentiel de l'Union européenne en tant qu'acteur des relations internationales et suscité des attentes nouvelles en la matière. Mais cette évolution est à double tranchant. En effet, elle porte en elle le risque d'une déception, compte tenu des pouvoirs limités de l'Union sur les questions de sécurité et de défense, et des réticences de nombreux leaders nationaux à lui allouer plus de compétences et de moyens à cet égard.

4. Le système politique de l'Union fait, lui aussi, l'objet de critiques virulentes. Elles visent son manque de lisibilité, son caractère bureaucratique à l'excès et le non-respect des principes qui fondent les régimes politiques des États membres : séparation des pouvoirs, primat de l'élection, possibilité d'alternance partisane, souveraineté du Parlement, responsabilité politique des dirigeants, médiatisation de la vie politique. Les réformes intervenues depuis le début des années 1990 ont introduit dans ce

31 A. I. Martinsa, S. Lecheler et C. H. de Vreese, « Information Flow and Communication Deficit: Perceptions of Brussels-Based Correspondents and EU Officials », *Journal of European Integration*, 34(4), 2012, p. 305-322.

régime nombre de procédures, d'institutions et de normes censées renforcer son caractère démocratique. Le système des origines n'a toutefois pas été modifié de manière radicale ; il n'a été qu'amendé et présente aujourd'hui une architecture hybride et complexe, impossible à expliquer de manière simple. Les noms mêmes des différentes institutions (Commission, Conseil, Conseil européen, Parlement européen, etc.) ne permettent pas aux citoyens de distinguer clairement les fonctions et les rôles. Les gains en matière de légitimation permis par les réformes successives du cadre institutionnel européen ont ainsi été minorés par une lisibilité moindre³². Il n'est en effet plus possible de souligner le caractère *sui generis* (seul de son espèce) de l'Union pour en justifier les spécificités, et notamment le fait qu'elle échappe aux standards démocratiques en vigueur à l'échelle nationale (séparation des pouvoirs, représentation des citoyens, responsabilité politique des gouvernants).

L'attitude des responsables politiques nationaux ne contribue guère à faciliter les choses. Nombre d'entre eux sont en effet adeptes d'un double discours, qui donne systématiquement le mauvais rôle à l'Union : souvent demandeurs de réformes ou favorables à celles-ci dans les huis clos bruxellois, ils se montrent volontiers hostiles à l'action des institutions européennes lorsque vient le temps de leur mise en œuvre³³. Ainsi, alors que les représentants des États membres ont fait chorus pour dénoncer l'absence de garde-fous budgétaires comme la cause principale de la crise de la zone euro, les recommandations faites par la Commission à certains gouvernements coupables de déficits excessifs ont suscité des réactions très vives.

L'Union apparaît donc comme un bouc émissaire doublement commode : elle est chargée, d'une part, de

32 O. Rozenberg, « L'Influence du Parlement européen et l'indifférence de ses électeurs : une corrélation fallacieuse ? », *Politique européenne*, 28, 2009, p. 7-36.

33 S. B. Hobolt et J. Tilley, *Blaming Europe?: Responsibility without Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

mener les réformes impopulaires dont les responsables politiques nationaux ne veulent pas prendre la responsabilité à l'échelle domestique ; elle est accusée, de l'autre, de s'opposer au respect de leurs engagements électoraux. Dans la mesure où les institutions européennes n'ont pas de porte-parole audible dans les États membres et y jouissent d'un soutien limité, ce discours se déploie sans rencontrer d'obstacle.

5. Au-delà des malentendus qui entourent son système institutionnel, il faut reconnaître que l'Union souffre d'une tension entre, d'un côté, l'intensité de son influence sur presque toutes les dimensions de l'action publique contemporaine et, de l'autre, l'opacité de son système décisionnel et l'anonymat de ses acteurs institutionnels. Qu'il s'agisse de la Commission, du Conseil ou du Parlement européen, sans même parler des multiples « agences » européennes, de la Banque centrale européenne ou de la Cour de justice, les citoyens ignorent l'identité de leurs responsables. La création, par le traité de Lisbonne, d'un poste de président du Conseil européen n'a pas remédié à cet état de fait ; non seulement ses titulaires, Herman Van Rompuy (2010-2014), Donald Tusk (2014-2019), Charles Michel (2019-2024) et António Costa (2024-), ne jouissent d'aucune popularité en dehors de leurs pays respectifs, mais la manière dont leurs compétences s'articulent avec celles du président de la Commission, du haut représentant pour la politique étrangère et des présidences semestrielles du Conseil reste obscure. D'une manière générale, force est de constater que les médias évoquent peu les activités courantes des institutions européennes et ne semblent s'y intéresser qu'en cas de scandale, de crise ou de conflit³⁴.

34 J. Peter et C. H. de Vreese, « In Search of Europe: A Cross-National Comparative Study of the European Union in National Television News », *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 9(4), 2004, p. 3-24 ; O. Baisnée, « Les Médias et l'Union européenne : un espace public encore introuvable », in C. Belot et B. Cautrès (dir.), *La Vie démocratique de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2006, p. 65-78.

La décision prise par les cinq principaux partis européens d'organiser les élections européennes de 2014 autour de leurs candidats respectifs à la présidence de la Commission européenne, sur le modèle allemand des *Spitzenkandidaten*, a contribué à « dramatiser » la campagne, qui est d'habitude sans relief et très focalisée sur des enjeux nationaux³⁵. Le fait que le candidat du Parti populaire européen (démocrates-chrétiens), Jean-Claude Juncker, ait été nommé président de la Commission à l'issue de la victoire de son parti souligne l'impact croissant des élections européennes sur le fonctionnement du régime de l'UE. En 2019 et en 2024, l'expérience a été renouvelée. Si elle n'a pas été appliquée de la même manière qu'en 2014, elle a donné plus de relief à la campagne. Ainsi, pour la première fois depuis 1979, le taux de participation aux élections européennes s'est amélioré, passant de 42 % en 2014 à 50 % en 2019 et 51 % en 2024. Mais la procédure reste chaotique et contestée. Tous les partis n'y participent pas et de nombreux responsables nationaux ne se sentent pas tenus par les prétentions du Parlement européen. En l'absence de toute institutionnalisation de la mécanique des *Spitzenkandidaten* et de consensus sur son principe même³⁶, sa portée en matière de mobilisation des électeurs restera limitée³⁷. Surtout, elle risque de rendre l'architecture institutionnelle encore plus confuse, entretenant un doute quant à la nature de la Commission européenne : agence indépendante, bras armé du Conseil européen ou gouvernement de l'Union.

35 S. Hobolt, « A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections », *Journal of European Public Policy*, 21(10), 2014, p. 1528-1540; H. Schmitt *et al.*, « Does Personalization Increase Turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections », *European Union Politics*, 16(3), 2015, p. 347-368.

36 O. Costa et P. Thinus, « Faut-il institutionnaliser la procédure des *Spitzenkandidaten*? Les enjeux de la légitimation démocratique de l'Union », in *Spitzenkandidaten : oui ou non ?*, hors-série, Paris, Institut Jacques Delors, juin 2022, p. 2-15.

37 H. Schulze, « The Spitzenkandidaten in the European Parliament Election Campaign Coverage 2014 in Germany, France, and the United Kingdom », *Politics and Governance*, 4(1), 2016, p. 23-36; K. Gattermann et F. Marquart, « Do Spitzenkandidaten Really Make a Difference? An Experiment on the Effectiveness of Personalized European Parliament Election Campaigns », *European Union Politics*, 21(4), p. 612-633.

LES ÉCUEILS D'UNE ANALYSE POLITOLOGIQUE
DE L'UNION EUROPÉENNE

Ces problèmes et ces paradoxes méritent d'être soulignés, car ils engendrent des rapports tendus entre les citoyens et l'Union et conditionnent de ce fait étroitement l'action de ses institutions, ainsi que la réflexion sur la réforme des politiques et des traités. De manière plus générale, l'étude de l'Union requiert d'éviter quatre écueils analytiques et méthodologiques.

Le premier a trait à l'euroscepticisme. Il importe de ne pas adopter l'attitude de certains acteurs – europhiles exaltés, experts railleurs ou juristes passésistes – qui balaient d'un revers de la main les inquiétudes et réticences des citoyens à l'endroit de l'intégration européenne au motif qu'elles seraient infondées, car sous-tendues par une mauvaise évaluation des choses ou un déficit d'information. Dans les années 1990, de nombreux analystes considéraient que les phénomènes d'opposition au traité de Maastricht étaient le produit de l'obscurantisme, de l'incompétence ou du scepticisme gratuit des foules. Il faut se défier de cette lecture pour deux raisons au moins. *Primo*, la catégorie des « eurosceptiques » n'en est pas une : les citoyens peuvent s'opposer à l'Union pour bien d'autres raisons que le manque d'information ou l'attachement borné à la Nation. L'euroscepticisme peut être de gauche comme de droite et renvoyer alternativement au projet européen, à ses institutions, à ses politiques ou à ses acteurs³⁸. De plus, ce qu'on qualifie d'euroscepticisme recouvre souvent un rejet plus général de la politique, des institutions et des partis, tant au niveau national que supranational. Ainsi, bien des

38 N. Brack, *L'Euroscepticisme au sein du Parlement européen : stratégies d'une opposition anti-système au cœur des institutions*, Bruxelles, Larcier, 2014 ; P. de Wilde, H.-J. Trenz et A. Michalaidou, *ARENA Working Paper 14: Contesting EU Legitimacy. The Prominence, Content and Justification of Euroscepticism during 2009 EP Election Campaigns*, Oslo, ARENA, 2010 ; P. Kopecky et C. Mudde, « The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe », *European Union Politics*, 3(3), 2002, p. 297-326 ; A. Krouwel et K. Abts, « Varieties of Euroscepticism and Populist Mobilization: Transforming Attitudes from Mild Euroscepticism to Harsh Eurocynicism », *Acta Politica*, 42(2-3), 2007, p. 252-270 ; B. Wessels, « Discontent and European Identity: Three Types of Euroscepticism », *Acta Politica*, 42(2-3), 2007, p. 287-306.

formations eurosceptiques sont avant tout populistes et tiennent un discours antieuropéen assez rudimentaire, qui n'est que le prolongement d'un discours antisystème et anti-*establishment* qui se développe surtout à l'échelle nationale. *Secundo*, on ne peut plus appréhender la question de la légitimité de l'Union en faisant abstraction des grilles analytiques de la démocratie³⁹. La construction européenne originelle, qui se légitimait comme toute organisation internationale classique sur un mode rationnel-légal (expertise des acteurs et respect des traités et des arrangements institutionnels), ne peut plus le faire. L'extension continue de ses compétences et l'introduction dans les traités de multiples normes, procédures et organes inspirés par les systèmes démocratiques, et même de références explicites à la démocratie représentative (article 10 TUE), justifient d'en élargir l'analyse. En démocratie, les opinions des citoyens doivent être tenues pour légitimes et prises en considération. Le caractère démocratique d'un système ne s'évalue pas à l'aune des seuls critères objectifs, déterminés par les acteurs des institutions ou les experts, et du respect des règles et des droits : il dépend aussi des perceptions des citoyens. En d'autres termes, la démocratie est aussi dans leur œil. Stigmatiser « l'ignorance du peuple » en matière européenne, c'est remettre en cause la démocratie elle-même, en déniaut aux électeurs la capacité d'effectuer des choix pertinents⁴⁰. C'est là tout l'enjeu d'une analyse politologique du fonctionnement de l'Union qui doit expliquer les réticences suscitées par ce système politique – en soulignant le rôle que peut jouer, parmi d'autres facteurs, le manque d'information et d'ouverture culturelle des citoyens⁴¹ –, mais doit se garder de les stigmatiser ou d'en faire abstraction.

Un deuxième écueil potentiel d'une analyse de l'Union, lié au premier, est l'illusion de la neutralité partisane. Comme l'intégration européenne s'appréhende mal au moyen du clivage traditionnel entre gauche et droite, les commentateurs ont souvent le sentiment d'être neutres et objectifs parce qu'ils se situent en

39 C. Lord, *A Different Kind of Democracy? Debates about Democracy and the European Union*, New York, Open Society Foundations, 2015.

40 G. Duprat (dir.), *L'Ignorance du peuple : essai sur la démocratie*, Paris, PUF, 1998.

41 Numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée*, op. cit.

dehors de ce clivage, alors même qu'ils prennent position pour ou contre l'intégration européenne. Une partie significative de la littérature en études européennes a longtemps été marquée par ce biais méthodologique : nombre d'auteurs font preuve d'un militantisme pro-européen ouvert ou prescrivent sans détour des solutions pour hâter ou améliorer le processus d'intégration. Plus récemment, on a vu émerger des travaux plus critiques envers les politiques et les institutions de l'Union, fondés pour partie sur un rejet de principe de l'intégration européenne et de ses options ou sur la défense de l'échelon national comme seul cadre légitime de la vie politique et de l'action publique.

L'étude du régime européen, comme de tout système politique, requiert pourtant de bien distinguer les registres analytique et normatif. On peut être amené à prendre position dans un débat sur la base des données concrètes et des arguments objectifs dont on dispose, mais on doit se garder de le faire au nom d'une vision idéale de l'Europe ou de choix idéologiques ou métaphysiques.

Le troisième écueil dont il faut se garder dans l'étude de l'Union européenne est l'approche téléologique, qui présuppose l'existence d'un axe de développement de l'intégration européenne dont la fin serait connue de l'analyste ou était prévue par les pères fondateurs. Tel n'est pas le cas : nul ne sait ce qu'il adviendra de l'Union, même à moyen terme, et il n'existe pas dans les traités de « code génétique » qui la pousserait irrésistiblement vers un modèle précis, fédéral ou autre. C'est d'autant plus le cas depuis que le traité de Lisbonne y a inclus des dispositions qui permettent à un État de quitter l'Union et autorisent la « renationalisation » de certaines politiques. En matière européenne comme en toute autre, les sciences sociales sont mal outillées pour prédire l'avenir. Même s'il y a eu une validation constante de l'acquis communautaire (c'est-à-dire de l'ensemble de la législation de l'UE) par la jurisprudence de la Cour de justice et par les réformes successives des traités, l'Union n'est pas à l'abri d'une stagnation, d'une régression ou d'un éclatement. On en veut pour preuve le Brexit ou les propositions, portées par certains partis politiques dans de nombreux États membres, de sortie de l'Union, de l'euro ou de l'espace Schengen.

De même, il faut se garder de décrire *a posteriori* l'intégration européenne comme un processus linéaire. Il faut rappeler au

contraire qu'elle a été largement façonnée par des événements historiques et des contraintes internationales, économiques et sociales qui ne forment pas un continuum cohérent. Son histoire depuis le tournant du siècle l'a prouvé, en faisant alterner des moments d'enthousiasme et de crise sévère. Parmi les premiers, on peut mentionner la Convention sur l'avenir de l'Union (2002-2003), l'adoption du traité constitutionnel (octobre 2004), celle du traité de Lisbonne (décembre 2007) et du traité fiscal (janvier 2012) ou encore la désignation de Jean-Claude Juncker en tant que nouveau président de la Commission (juin 2014), conformément aux attentes du Parlement européen. Les moments de crise ont été nombreux aussi, qu'il s'agisse des affrontements au sommet de Nice (décembre 2000), du désaccord sur le traité constitutionnel (décembre 2003), de son rejet par la France et les Pays-Bas (mai-juin 2004), du refus des électeurs irlandais de ratifier le traité de Lisbonne (juin 2008), des nombreuses réunions infructueuses du Conseil européen au début de la crise de la dette souveraine ou lors de la crise des réfugiés, du vote sur le Brexit en 2016, ou encore des dérives autoritaires ou illibérales qui affectent aujourd'hui plusieurs États membres de l'Union.

L'alternance de moments de crise et de relance permet, malgré tout, à l'intégration européenne de progresser⁴². La crise de la zone euro et sa gestion témoignent de cette tendance : même si celle-ci est souvent présentée comme une crise existentielle profonde, similaire à l'euroscélérose des années 1970, le processus d'intégration a continué à progresser. Même si le rythme de l'intégration est lent, le traité budgétaire de 2012 a suscité des développements institutionnels qui ont été conçus pour faire face à la crise, et qui étaient impensables quelques années plus tôt. De même, l'Union européenne s'est mobilisée pour faire face à la crise économique et sociale consécutive à la pandémie du Covid-19 et a notamment, pour la première fois, mis en place un plan de relance ambitieux, doté d'un budget de 750 milliards

42 R. Coman, A. Crespy et V. A. Schmidt (éds), *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020 ; F. M. Ferrara et H. Kriesi, « Crisis Pressures and European Integration », *Journal of European Public Policy*, 29(9), 2022, p. 1351-1373 ; C. Parsons et M. Matthijs, « European Integration Past, Present and Future: Moving Forward through Crisis? », *The Future of the Euro*, 210, 2015, p. 232.

d'euros⁴³. Plus récemment, l'Union a, contre toute attente, fait front en adoptant des positions et sanctions sévères face à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Désormais, il est possible d'évoquer ouvertement dans les cénacles européens la question de la « puissance » de l'Europe, de sa « souveraineté » et de son « autonomie stratégique ».

Ces évolutions récentes ne correspondent cependant pas à l'idéal d'une « union sans cesse plus étroite » et relèvent surtout d'une logique intergouvernementale, et non de la « méthode communautaire ». Elles ne laissent souvent qu'un rôle marginal à la Commission et au Parlement européen, et reposent largement sur des décisions prises à l'unanimité par les représentants des Vingt-Sept au sein du Conseil européen et du Conseil, voire dans des cadres *ad hoc*. La perspective fédérale n'a donc rien d'irrésistible ; d'autres options pourraient se dessiner.

L'analyse de l'Union pose une quatrième et dernière difficulté, qui découle de sa nature hybride. Puisqu'elle n'est ni un État fédéral ni une organisation internationale classique, il convient d'être prudent dans le recours à des concepts, des théories et des catégories forgés par la politique comparée, le droit constitutionnel ou les relations internationales⁴⁴. On doit donc se garder de deux positions extrêmes, également problématiques. La première est l'invocation stérile du caractère *sui generis* (« seule de son espèce ») de l'Union européenne, qui interdirait de la comparer à aucun autre système politique ou organisation. Compte tenu de la place centrale qu'occupe la méthode comparative en sciences sociales, cela revient à limiter l'étude de l'Union à une description ésotérique de ses institutions, de ses procédures décisionnelles et de ses politiques, et à exclure toute réflexion sur sa légitimité ou sa nature démocratique. Cette position n'est plus tenable puisque les nombreuses évolutions qui ont affecté

43 T. Exadaktylos et E. Massetti, « The EU at Crossroads: 2022 as a Turning Point Year? », *Journal of Common Market Studies*, 61(1), 2023, p. 5-13.

44 Voir le débat entre S. Hix et A. Hurrell et A. Menon : A. Hurrell et A. Menon, « Politics Like Any Other? Comparative Politics, International Relations and the Study of the EU », *West European Politics*, 19(2), 1996, p. 386-402 ; S. Hix, « Comparative Politics, International Relations and the European Union! A Rejoinder to Hurrell and Menon », *West European Politics*, 19(4), 1996, p. 802-804.

les Communautés (l'ensemble formé par la CECA, la CEE et la CEEA) depuis le début des années 1980 ont, en grande partie, été inspirées par le régime parlementaire, le modèle fédéral et le désir de lutter contre le « déficit démocratique ». Le traité sur l'Union européenne affirme d'ailleurs depuis 2009 que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative » (article 10.1). De même, les formes d'intégration régionale qui se sont multipliées sur tous les continents depuis les années 1960 sont une invitation à la comparaison avec l'Union, qui constitue pour certaines d'entre elles un modèle assumé.

Il faut néanmoins se montrer prudent dans le recours à des concepts et des théories forgés dans d'autres contextes et utiliser la comparaison à bon escient. S'agissant des concepts, on doit prêter attention aux risques du nominalisme : ce n'est pas parce qu'une institution de l'Union s'appelle « Parlement européen » qu'elle peut être étudiée, sans réflexion préalable, avec les outils des *Legislative Studies*. De même, il convient de manier les théories avec raison. Elles sont forgées en fonction d'un contexte spécifique, puis validées empiriquement dans un cas particulier ; les appliquer à un autre système institutionnel et politique appelle donc quelques précautions. L'idée, par exemple, que le but premier d'un parlementaire serait de se faire réélire mérite d'être considérée avec circonspection dans le cas des députés européens, alors que les logiques de la carrière politique et de la sélection des candidats ne sont pas les mêmes à l'échelle européenne et nationale.

Il faut, en résumé, garder à l'esprit les spécificités de l'Union : sa structure institutionnelle inédite, l'absence de distribution claire des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, le caractère spécifique de ses compétences et de ses politiques, le rôle limité des logiques partisans dans son fonctionnement, la robustesse des États-nations, etc. L'outil comparatif doit être utilisé avec parcimonie, en veillant – dans la mesure du possible – à respecter le principe du « toutes choses égales par ailleurs », cher à John Stuart Mill, et en acceptant d'avoir recours, lorsque c'est nécessaire, à des concepts spécifiques ou spécifiquement définis.

Afin d'analyser le fonctionnement de l'Union de manière concrète et exhaustive, ce livre est organisé en dix chapitres, qui dessinent trois grandes parties.

Une première partie dresse le contexte de l'étude de l'Union. Le chapitre I revient sur l'histoire de l'intégration européenne ; son objet n'est pas tant de détailler la genèse et les évolutions de ce système politique que de comprendre sa complexité et la diversité des logiques qui l'animent aujourd'hui. Revenir sur l'histoire de l'Union permet de montrer que ses spécificités sont avant tout le produit d'une histoire tortueuse et heurtée, faite d'une longue succession de crises et de compromis, d'échecs et de succès. Le chapitre II propose un tour d'horizon des théories qui ont essayé, depuis la fin des années 1950, d'expliquer le processus d'intégration européenne, de définir la nature du système politique qui s'est mis en place et d'expliquer son fonctionnement. Il présente aussi les tendances les plus récentes des études européennes et les débats qui structurent aujourd'hui la discipline, et aborde les divers aspects de l'europanisation.

La deuxième partie est consacrée aux acteurs institutionnels et non institutionnels qui contribuent au fonctionnement de l'Union. Le chapitre III traite du pouvoir exécutif de l'Union, à savoir du Conseil européen et de la Commission. Le chapitre IV est consacré au pouvoir législatif, composé du Conseil et du Parlement européen. Dans le chapitre V, nous présentons les nombreux organes qui contribuent au respect du droit dans l'Union et au contrôle de ses acteurs et de ses institutions. Les autres acteurs de l'Union (organes de consultation, organes financiers, agences) sont présentés dans le chapitre VI, qui analyse aussi le rôle croissant des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union, ainsi que celui des acteurs non institutionnels (experts, lobbys, organisations de la société civile, citoyens) et des citoyens (via notamment la Conférence sur l'avenir de l'Europe).

Dans une dernière partie, nous nous intéressons aux procédures de décision dans l'Union européenne, en nous attachant en particulier aux aspects pratiques et informels du travail législatif. Le chapitre VII présente les différentes compétences de l'Union, leur répartition entre celle-ci et les États membres et les principales procédures décisionnelles. Le chapitre VIII se penche sur les acteurs et réalisations de la politique étrangère de l'Union, qui relève d'une logique très différente de ses autres actions, notamment dans son articulation aux politiques des États membres. Le chapitre IX propose une typologie de quatre modèles de la

fabrique des politiques dans l'Union, alternative aux approches formelles de la décision. Le chapitre X examine le processus de décision du point de vue de l'analyse des politiques publiques, en s'appuyant en particulier sur la notion de réseau, et en souligne les spécificités. Enfin, la conclusion traite des questions liées à la légitimité de l'UE, au processus d'intégration en temps de crise et aux enjeux d'actualité.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTEXTE DU
FONCTIONNEMENT
DE L'UNION



CHAPITRE I

Un régime politique forgé par l'histoire

La prise en compte de l'histoire des phénomènes sociaux est toujours utile à l'étude d'un système politique¹. Elle l'est plus encore s'agissant de l'Union, dont les institutions, les compétences et la géographie n'ont cessé d'évoluer, et au sein de laquelle les équilibres institutionnels et nationaux ont été largement déterminés par une succession d'événements et de crises. Pour bien comprendre la nature de son système politique, son architecture institutionnelle, le découpage des compétences entre le niveau national et le niveau européen, les spécificités de la décision européenne, les difficultés de sa légitimation et les données de sa crise actuelle, il importe donc de prêter attention à la dimension historique de l'intégration européenne et d'insister sur son caractère incrémental et ses inspirations multiples². En résumé, il faut considérer l'Union comme le résultat d'un processus d'évolution darwinien et non d'un *intelligent design*.

On ne reviendra pas ici sur les multiples projets d'unification qui ont jalonné l'histoire du continent, depuis la Rome antique

1 W. Kaiser, « History Meets Politics. Overcoming Interdisciplinary Volapük in Research on the EU », *Journal of European Public Policy*, 15(2), 2008, p. 300-313 ; P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004 ; Y. Déloye, « Introduction : éléments pour une approche socio-historique de la construction européenne », *Politique européenne*, 1, 2006, p. 5-15.

2 C. Parsons, *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2003 ; P. Pierson, « The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, p. 123-163.

jusqu'à Denis de Rougemont³. Rappelons simplement que l'idée d'une coopération européenne structurée est très ancienne. Dès 1620, le duc de Sully imagine « un corps politique de tous les États d'Europe qui pût produire entre ses membres une paix inaltérable et un commerce perpétuel »⁴. Au XIX^e siècle, Victor Hugo écrit quant à lui : « Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les États-Unis d'Amérique et les États-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, échangeant leurs produits, leur commerce, leur industrie. »⁵ Ce n'est toutefois qu'après la Seconde Guerre mondiale que l'idée d'une Europe volontairement unie se traduit par des réalisations concrètes.

LES MOTIVATIONS INITIALES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Comprendre l'architecture institutionnelle de l'Union et les débats sur sa réforme et son avenir implique de se pencher en premier lieu sur les motivations initiales de l'intégration européenne. Cela permet d'appréhender tant ses difficultés de fonctionnement actuelles que le caractère problématique de sa légitimation. Trois objectifs principaux ont motivé la négociation des traités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et de la Communauté économique européenne (CEE) : la paix, la prospérité et l'idée d'Europe.

La paix

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les États européens étaient tous soucieux de trouver le moyen d'éviter le déclenchement de nouveaux conflits. Différentes tentatives d'intégration européenne ont essayé de répondre à cette préoccupation. La CECA (1951), première étape de l'intégration communautaire, avait ainsi pour but premier de priver ses six États membres (l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas) des moyens de se faire la guerre, en mutualisant les

3 D. de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe : la conscience européenne à travers les textes : d'Hésiode à nos jours*, Paris, Payot, 1961 ; E. du Réau, *L'Idée d'Europe au XX^e siècle : des mythes aux réalités*, Paris, Complexe, 2008.

4 M. de Béthune, duc de Sully, *Mémoires du Duc de Sully*, 1620.

5 V. Hugo, *Congrès de la Paix*, Paris, 1849.

marchés du charbon et de l'acier. Par la suite, le traité Euratom (1957) a fait de même pour le nucléaire civil. Dans les deux cas, l'idée était d'intégrer les ressources indispensables à la fabrication d'armes dans une structure qui empêche les dérives militaristes et favorise à la fois la coopération entre les élites et la vie en commun des peuples. L'ambition était de créer, au-delà d'un simple dialogue diplomatique, des solidarités de « fait » entre les Européens. C'est pourquoi les institutions communautaires ont été dotées, à l'origine, de compétences exactement inverses de celles d'une fédération : au lieu d'intervenir dans des domaines régaliens (défense, justice, politique, monnaie, affaires étrangères, etc.), auxquels les dirigeants nationaux étaient très attachés et dont la mise en commun aurait pu susciter des réticences de la part des citoyens, elles ont agi à un niveau très concret, en proposant d'assurer une intégration des économies européennes et en développant des politiques précises (union douanière, libre circulation des travailleurs et des marchandises, politique agricole commune, transports, etc.). Cette stratégie devait favoriser les contacts et les échanges aussi bien entre les élites politiques, administratives et économiques qu'entre les Européens, en tant que travailleurs et consommateurs. La socialisation de ces acteurs et l'apparition d'intérêts communs à tous devaient éloigner le spectre de tout nouveau conflit entre les Six.

La prospérité

La construction européenne répond, en deuxième lieu, à la volonté de favoriser la reconstruction et le développement économique. L'inspiration en la matière était double – interventionnisme étatique et libéralisme –, l'arbitrage entre ces deux visions reflétant les spécificités nationales de l'époque. L'Allemagne et les États du Benelux étaient plutôt favorables au libre-échange anglo-saxon, tandis que la France était partisane d'une intervention de l'État dans l'économie. La méthode française du plan a prévalu pour la politique agricole commune (PAC), en raison de la nécessité d'assurer rapidement l'autosuffisance alimentaire de la Communauté européenne et de préserver les agriculteurs de réformes trop radicales. La PAC implique ainsi une forte centralisation de la décision, une régulation extensive du marché, l'imposition de nouvelles pratiques agricoles et la mise en place

de mécanismes de redistribution. Le libéralisme⁶ a, en revanche, prévalu pour le marché intérieur. L'objectif était de laisser faire les mécanismes du marché, en assurant simplement son bon fonctionnement : retrait des barrières douanières, lutte contre les monopoles, surveillance des fusions et acquisitions, contrôle des aides d'État, information des consommateurs, etc.⁷ Au fil du temps, la seconde inspiration a gagné en importance. Les institutions de la Communauté se sont d'ailleurs montrées beaucoup plus à l'aise dans la dérégulation que dans la régulation, pour des raisons à la fois fonctionnelles et idéologiques. Dans la Communauté, déréguler est relativement aisé : depuis l'Acte unique européen, les décisions se prennent le plus souvent à la majorité qualifiée au Conseil et cette démarche bénéficie du soutien des réformateurs et des libéraux ainsi que des milieux économiques, au niveau tant national qu'européen. En matière de régulation, les décisions ont longtemps été prises avant tout à l'unanimité et les propositions de normes suscitent souvent des réactions vives sur le plan national lorsqu'elles bousculent les habitudes et les traditions. En outre, chaque État membre a tendance à promouvoir des normes européennes qui se rapprochent le plus possible des siennes (*goodness of fit*), et lui procurent de ce fait un avantage concurrentiel sur ses partenaires⁸.

L'Europe

Les traités CECA et CEE devaient permettre, en troisième lieu, de finaliser une ambition d'intégration européenne ancienne. L'objectif de « l'Europe pour l'Europe » est souvent passé sous silence tant il semble évident ; il a pourtant été un moteur fort de

- 6 Certains auteurs (orientés) estiment que le modèle socio-économique européen est plutôt redevable à l'ordolibéralisme allemand, qui allie libre-échange, étatismes et justice sociale. Voir F. Denord et A. Swartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Raisons d'agir, 2009 ; P. Koslowski, *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition: Historicism, Ordo-liberalism, Critical Theory, Solidarity*, Berlin/Heidelberg, Springer Verlag, 2000.
- 7 J. Gillingham, *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 ; R. Leboutte, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2008.
- 8 M. Green Cowles, J. A. Caporaso et T. Risse-Kappen (éds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, p. 1-20.

l'intégration. Le projet communautaire a été largement façonné par la rencontre des intérêts nationaux dans un contexte politique et économique spécifique, mais il n'en demeure pas moins que l'idéal européen a permis d'envisager un rapprochement des États dès la fin de la guerre et d'amorcer un processus d'unification ambitieux⁹. Si l'Union reste unique dans le monde par le degré d'intégration auquel elle est parvenue, c'est parce que les expériences d'intégration régionale conduites sur d'autres continents n'ont pu s'appuyer sur des facteurs de rapprochement comparables à l'identité européenne et à l'idéal d'Europe¹⁰.

On doit néanmoins souligner que les États membres ont toujours eu des perceptions contrastées du projet européen, de ses finalités, de ses modalités et de ses limites territoriales¹¹. À mesure que la construction européenne progresse et qu'il convient d'en préciser la nature, ces divergences apparaissent de manière plus évidente¹². On ne sort de l'ambiguïté qu'à ses dépens. Comme l'ont montré les campagnes référendaires sur les traités européens dans les années 1990 et 2000, des divergences profondes existent aussi dans la plupart des États membres quant aux contours souhaitables d'une Europe intégrée. Les citoyens, les responsables politiques et les acteurs économiques ont ainsi des attentes et des conceptions très différenciées de cette intégration¹³. S'agissant du degré de celle-ci, les intentions varient de la simple coopération intergouvernementale à la fédération pleine et entière. Certains responsables politiques promeuvent même un retour en arrière :

- 9 Au sujet de la place des intérêts nationaux dans l'histoire de l'intégration européenne, voir S. Hoffman, « Obsolete or Obsolete? The Case of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, 95(3), 1966, p. 862-915 ; A. Moravcsik, « European Integration in Retrospect », in S. Usherwood (dir.), *The European Union*, Londres, Routledge, 2011, p. 393-425.
- 10 O. Costa et F. Foret, « The European Consociation, an Exportable Model? Institutional Design and Relations between Politics and Religion », *European Foreign Affairs Review*, 10/4, 2005, p. 501-516.
- 11 A. Crespy et N. Verschuere, « From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An Interdisciplinary Perspective », *Perspectives on European Politics and Society*, 10(3), 2009, p. 382.
- 12 L. Hooghe et G. Marks, « The Making of a Polity: The Struggle over European Integration », *European Integration online Papers*, 1(004), 1997 ; G. Ross, *The European Union and its Crisis. Through the Eyes of the Brussels' Elite*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
- 13 N. Brack et O. Costa (dir.), *Diverging Views of Europe. Euroscepticism within EU Institutions*, Londres, Routledge, 2012.

le livre blanc sur l'avenir de l'Europe présenté par le président de la Commission en mars 2017 avait rouvert ce débat en prévoyant notamment un scénario « Se concentrer sur le marché », et un autre « Faire moins, mais plus efficacement ». Des partis eurosceptiques sont présents dans tous les États membres et se font régulièrement entendre. Si le Brexit a modéré un temps les postures de ces partis, de nouvelles incertitudes viennent nourrir le succès électoral des eurosceptiques. Enfin, l'idée d'intégration différenciée, qui préconise de mieux prendre en compte la variété des attentes et des stratégies des États à l'égard de l'Europe, revient régulièrement tant au sein de la littérature académique que du débat politique¹⁴.

En ce qui concerne les règles de fonctionnement de l'Union, différents modèles sont aussi en concurrence : « méthode communautaire », organisation internationale classique, régime parlementaire, système d'agences, etc. De même, le champ de compétences de l'Union suscite des appréciations divergentes : simple zone de libre-échange pour les uns, elle doit selon d'autres être un espace de solidarité financière entre les territoires, une superpuissance apte à faire entendre sa voix dans le concert international et à défendre son territoire, un État-providence ou encore une organisation aux compétences limitées à quelques politiques fortement intégrées. Les discussions portent aussi sur ce qui unit les États membres : attachement à un socle de valeurs restreint (économie de marché, démocratie et droits de l'homme) ou plus élaboré (développement durable, progrès social, cohésion économique, sociale et territoriale). De la même façon, l'appréciation des critères à remplir pour adhérer à l'Union est contrastée : certains estiment que tout État (à la limite même non européen) qui s'engage à respecter les valeurs et les règles de l'UE devrait pouvoir la rejoindre ; l'élargissement à Israël, au Maroc ou au Canada a ainsi été évoqué à différentes époques. D'autres jugent que seuls les États européens peuvent prétendre

14 F. Schimmelfennig et T. Winzen, *Ever Looser Union?: Differentiated European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2020 ; B. Leruth, S. Gänzle et J. Trondal, « Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union », *Journal of Common Market Studies*, 57(5), 2019, p. 1013-1030 ; S. Gänzle, B. Leruth et J. Trondal (éds), *Differentiated Integration and Disintegration in a Post-Brexit Era*, Londres, Routledge, 2019.

se porter candidats; d'autres encore considèrent qu'elle est un « club judéo-chrétien », ce qui exclut de fait des États comme la Turquie, l'Albanie ou la Bosnie. Les conceptions des frontières de l'Europe sont donc très diverses. Même d'un strict point de vue géographique, l'incertitude est de mise : à l'Union européenne des Vingt-Sept, on peut en effet opposer le Conseil de l'Europe des Quarante-Six, qui inclut l'Azerbaïdjan et la Géorgie, et comptait dans ses rangs la Fédération de Russie jusqu'en 2022. L'Europe n'est en effet pas un continent, mais la péninsule occidentale du continent asiatique – et septentrionale dans le cas du Conseil de l'Europe. Le tracé de la frontière orientale de l'Union ne peut donc s'appuyer sur des éléments géographiques indiscutables mais doit être déterminé de manière politique, ce qui implique de trancher le destin à long terme de la Biélorussie, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, et nourrit les débats autour des candidatures de la Turquie, de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie à l'entrée dans l'Union.

Les positions diffèrent également quant aux principes qui doivent guider l'action de l'Union : libéralisme économique, protection sociale, développement durable, cohésion territoriale, souveraineté, etc. Enfin, la nature de ses rapports avec d'autres organisations internationales (l'OTAN, l'ONU, le Conseil de l'Europe) et certains États tiers (les États-Unis, la Russie, la Chine) suscite, elle aussi, des clivages importants parmi les États membres et parmi les familles politiques.

Les élargissements successifs de l'Union – qui est passée de six à vingt-huit États membres entre 1973 et 2013 – n'ont cessé d'amplifier le spectre des préférences des États et compliqué la définition de ses objectifs, priorités et modalités de fonctionnement. Si un certain consensus existait parmi les Six sur les objectifs et les méthodes de l'intégration européenne, les positions sont désormais beaucoup plus dispersées. Le recours à des termes vagues et consensuels tels qu'« Europe », « intégration », « Communauté » et « Union » ne permet plus de masquer ces divergences. Afin de comprendre la structure institutionnelle de l'Union, la nature de ses compétences, son mode de fonctionnement et les données de sa réforme, il faut prendre en compte la multiplicité des visions

et des définitions de l'Europe qui ont cours et fluctuent au gré des intérêts, des événements historiques et des crises¹⁵.

Dans le débat politique, le terme « Europe » est souvent employé sans grande précision : il est difficile de savoir s'il s'agit de l'Union, de l'Europe au sens géographique du terme ou de l'Europe du Conseil de l'Europe. Même lorsqu'on parle spécifiquement de l'Union, c'est tantôt pour désigner les seules institutions supranationales, tantôt l'ensemble qu'elles forment avec les États membres, tous niveaux de gouvernement confondus. On l'a dit : d'un point de vue géographique aussi, l'Europe est un concept abstrait, dont la définition renvoie à un jugement politique, à des valeurs et à des éléments culturels et historiques. La notion d'Europe est sous-tendue à la fois par une perception des choses – produit de convictions, d'une culture, d'une histoire et d'expériences – et par des choix stratégiques, commandés par des considérations économiques, géostratégiques ou électorales.

L'Union européenne que nous connaissons aujourd'hui est le résultat de plus de soixante-dix ans d'ajustements des attentes exprimées à son endroit par les représentants des États, des institutions européennes, de groupes d'intérêts et d'organisations de la société civile. Trois phénomènes ont aussi contribué à la façonner.

1. Le premier est le processus de *spillover*. L'idée d'un phénomène de « débordement » ou d'« engrenage » a été théorisée par les auteurs néofonctionnalistes dès les années 1960¹⁶. Il s'agissait de rendre compte de la tendance de la Commission européenne à empiéter systématiquement sur les compétences des États membres au nom de l'exercice efficace et plénier des pouvoirs qui lui revenaient au titre des traités. Jusqu'à la crise de la chaise vide déclenchée par de Gaulle (1965-1966), cette prétention n'a pas

15 E. du Réau, *op. cit.* ; E. Morin, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987.

16 Pour un aperçu des principales théories de l'intégration, voir le chapitre 2 ainsi que B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Basingstoke/New York, Macmillan/St. Martin's Press, 2000 ; S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 ; R. Schwok, *Théories de l'intégration européenne : approches, concepts et débats*, Paris, Montchrestien, 2005 ; A. Wiener et T. Diez (éds), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

été ouvertement remise en cause par les États; ceux-ci privilégiaient l'efficacité de l'action publique européenne et s'en remettaient à la Commission pour remplir les objectifs définis par les traités de Paris et de Rome.

2. Le deuxième phénomène important est le formalisme juridique qui guide l'action des acteurs de la construction européenne et des négociateurs des traités. Cet attrait pour les constructions simples et systématiques explique l'extension continue de certaines pratiques et procédures. Il a notamment contribué à la fusion des exécutifs des trois Communautés (CECA, Euratom et CEE) en 1965 et à celle des trois piliers issus du traité de Maastricht avec le traité de Lisbonne en 2009, ou encore à la généralisation progressive de la procédure de codécision et du vote à la majorité qualifiée au Conseil. La recherche d'une certaine élégance juridique a toujours contribué au renforcement de l'intégration européenne: en effet, les modalités de la négociation des traités ne permettent pas d'envisager un retour en arrière, dès lors que les représentants nationaux les plus favorables à l'intégration disposent d'un droit de veto à cet égard. L'harmonisation s'est donc opérée par le haut, par la généralisation des procédures les plus intégrées. Par ailleurs, dans le fonctionnement courant des institutions, la Cour de justice veille à garantir l'acquis communautaire et à empêcher toute régression.
3. La thématique du « déficit démocratique » a, elle aussi, conduit à un renforcement constant de l'intégration européenne. Il aurait pu en aller autrement: selon la définition qu'on en donne, ce déficit démocratique pourrait trouver une solution dans la renationalisation de certaines politiques, l'accroissement des pouvoirs du Conseil ou le renforcement du rôle des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union. En l'occurrence, cette thématique a surtout profité au Parlement européen en raison de la forte mobilisation de ses membres et de la tendance des négociateurs des traités, qui ont tous été socialisés dans des régimes parlementaires au niveau national, à privilégier des solutions institutionnelles qui impliquent un renforcement des pouvoirs du Parlement

européen¹⁷. Le lent processus de « parlementarisation » qui a touché l'Union depuis les années 1970 a ainsi contribué à renforcer son degré d'intégration et la dimension supranationale des processus décisionnels¹⁸.

UNE CHRONOLOGIE RAISONNÉE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

L'intégration européenne n'a pas obéi à une dynamique incontestable et univoque : il s'agit d'un processus complexe, découlant de multiples influences, qui a toujours été marqué par une grande contingence¹⁹. L'histoire de la Communauté puis de l'Union a été façonnée tout à la fois par la rencontre des intérêts nationaux, par les pressions politiques, géostratégiques et économiques externes, par les stratégies propres des institutions supranationales et par les idées et idéaux relatifs à l'Europe et à la construction européenne. Il est toutefois possible d'y distinguer de grandes périodes, relativement homogènes, marquées par des préoccupations dominantes, qui ont contribué, chacune à leur manière, à définir ce qu'est l'Union aujourd'hui. On peut ainsi proposer un découpage de la période 1946-2025 en sept décades²⁰.

- 17 O. Costa et P. Magnette, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, 9, hiver 2003, p. 49-75 ; O. Costa et N. Brack, « The Role of the European Parliament in Europe's Integration », in O. Costa, S. Stavridis et C. Dri (dir.), *Parliaments, Regional Integrations and Globalization. The Role of International Parliamentary Institutions*, Basingstoke, Palgrave, 2013, p. 45-69 ; B. Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- 18 O. Costa, *La Parlementarisation de l'Union* : pour une approche dynamique du régime politique européen, habilitation à diriger les recherches, Université de Bordeaux, 2013 ; L. Bardi, « Parties and Coalitions in the European Parliament and the Parliamentarisation of the EU's Political System », *The Political Union: Reinforcing Europarties ahead of the European Elections*, 2022, p. 151.
- 19 B. Laffan et S. Mazey, « The European Union – Reaching an Equilibrium ? », in J. J. Richardson (éd.), *European Union: Power and Policy-making*, Abingdon/ New York, Routledge, 3^e éd., 2006, p. 31-54.
- 20 Pour une analyse plus approfondie de l'histoire de l'intégration, nous renvoyons aux ouvrages suivants : C. Bickerton, *Europe's Long 1989*, Londres, Penguin, 2024 ; M.-Th. Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, nouv. éd., 2004 ; G. Bossuat, *Histoire de l'Union européenne : fondations, élargissements, avenir*, Paris, Belin, 2009 ; D. Dinan, *Europe Recast: A History of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004 ; D. Dinan (éd.), *Origins and Evolution of the*

1946-1958 : de l'ambition fédérale à l'intégration économique

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, nombre d'initiatives ont été prises afin de pacifier le continent européen par son intégration. Dès 1946, Winston Churchill appelle de ses vœux « les États-Unis d'Europe » – sans la participation britannique²¹. En 1948, le congrès de La Haye réunit un millier de délégués de vingt pays européens pour discuter des possibilités d'organiser une coopération entre les États à l'échelle européenne afin de concilier paix et souveraineté nationale. À la suite du congrès, le Conseil de l'Europe est créé (1949) ; il s'agit toutefois d'une organisation internationale peu intégrée, qui déçoit les attentes des fédéralistes. L'idée d'une Union réellement politique, fondée sur une intégration des États, a buté, notamment, sur la volonté du Royaume-Uni de préserver sa souveraineté. Dans le contexte de la réorganisation de l'ordre mondial porté par la Guerre froide, d'autres organisations de coopération européenne voient le jour, sur le modèle des organisations internationales classiques²². Sur le plan militaire, l'Union occidentale est créée en 1948 (traité de Bruxelles) ; elle deviendra l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en 1954. Sur le plan économique, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) est instituée en 1948 afin de répartir les fonds du plan Marshall ; elle deviendra l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1961. Le 9 mai 1950, Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, propose – sur la suggestion de Jean Monnet et de ses collaborateurs – la création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), initiative franco-allemande ouverte aux autres pays d'Europe. En 1951, six États

European Union, Oxford, Oxford University Press, 2006 ; P. Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 4^e éd., 2007 ; J. Gillingham, *op. cit.* ; A. S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge, 1^{re} éd., 1992 ; B. Olivi et A. Giacone, *L'Europe difficile : histoire politique de la construction européenne*, Paris, Gallimard, 3^e éd., 2007.

21 Discours de W. Churchill, Université de Zurich, 19 septembre 1946.

22 Au niveau mondial, de nombreuses organisations voient aussi le jour à la même période, dont l'Organisation des Nations unies (ONU, 1945), l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN, 1949), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (1944, devenue la Banque mondiale), le Fonds monétaire international (FMI, 1944).

(la France, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Italie) signent le traité de Paris instituant la CECA pour une durée de cinquante ans.

Comme on l'a indiqué, l'option de la CECA marque un revirement stratégique : l'idée est de commencer par édifier un socle économique, susceptible de permettre des formes de coopération politique à moyen terme et de rendre irréversible la réconciliation entre les belligérants de la Seconde Guerre mondiale, en plaçant sous une autorité commune la production et la gestion des ressources nécessaires à l'industrie de l'armement. Dans une logique d'intégration « sectorielle », l'objectif est d'appliquer progressivement le modèle de la CECA à d'autres domaines de l'économie et de la société pour créer des solidarités, non pas politiques, mais économiques, juridiques et sociales : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. »²³ L'ambition est que les citoyens des différents États membres éprouvent à terme le sentiment de partager les mêmes intérêts et de former une seule communauté, de manière à exclure toute résurgence de conflits nationaux et à rendre possible une intégration politique.

La CECA s'ordonne autour de quatre organes. La Haute Autorité (ancêtre de la Commission européenne) est une institution supranationale, indépendante des États membres, qui exerce l'essentiel des compétences exécutives, législatives et de coordination. Le Conseil (des ministres), introduit à la demande des « petits » États membres qui craignaient que la Haute Autorité ne soit trop fortement dominée par la France et l'Allemagne, est chargé de valider les propositions législatives de cette dernière. L'Assemblée parlementaire de la CECA n'a que des compétences très limitées et joue un rôle avant tout symbolique. La Cour de justice est chargée de trancher les conflits entre les institutions de la CECA, entre les États membres et entre les premières et les seconds. La CECA propose une ébauche d'État fédéral, dans un secteur restreint, au sein duquel les institutions intégrées jouissent d'une grande autonomie vis-à-vis des États membres.

23 Déclaration Schuman, 9 mai 1950.

C'est l'antithèse du Conseil de l'Europe : tandis que celui-ci propose une coopération peu contraignante sur de vastes sujets, la CECA met en place une coopération limitée dans son objet, mais dotée de moyens importants²⁴.

En 1954, pour faire face à la problématique du réarmement de la RFA dans le cadre de l'accroissement des tensions entre les deux blocs et du déclenchement de la guerre de Corée, les États membres de la CECA négocient un nouveau traité. La Communauté européenne de défense (CED – plan Plevén) prévoit l'extension à la défense du système éterné par la CECA et planifie la création à moyen terme d'institutions politiques fortement intégrées. Ce traité est cependant rejeté par l'Assemblée nationale française en août 1954, alors qu'il était déjà ratifié par tous les autres États. Cet événement remet en cause la stratégie d'intégration sectorielle d'inspiration fédéraliste, dont la mise en œuvre apparaît trop lourde et incertaine, impropre à permettre l'intégration européenne au rythme adéquat. Diverses initiatives sont prises pour surmonter cet échec. En 1955, lors de la conférence de Messine, les représentants des Six décident d'abandonner l'intégration « sectorielle » et d'étendre l'intégration à toute l'économie, en une seule fois. Ils chargent un comité intergouvernemental de faire des propositions en ce sens²⁵.

Le 25 mars 1957, les six pays États de la CECA adoptent les propositions du comité et signent les traités de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté économique de l'énergie atomique (CEEa ou Euratom). La diplomatie française ayant perdu sa crédibilité avec le rejet de la CED, la relance est venue de Belgique et de son ministre des Affaires étrangères, Paul-Henri Spaak, qui a présidé le comité intergouvernemental. L'idée d'intégration sectorielle inspire la CEEa, créée à la demande de la France, mais est abandonnée en partie au profit de la mise en place d'un marché commun. Celui-ci implique un degré d'intervention et de centralisation moindre que la CECA, mais la mise en place d'institutions disposant d'une certaine liberté pour développer des politiques nouvelles en fonction d'objectifs généraux. L'ambition est d'intégrer l'économie européenne dans

24 D. Dinan (éd.), *op. cit.* ; J. Gillingham, *op. cit.*

25 M.-Th. Bitsch, *op. cit.* ; B. Olivi et A. Giaccone, *op. cit.*

son ensemble, mais progressivement, sans porter atteinte aux compétences régaliennes des États. Pour ce faire, les Six adoptent un traité-cadre très original, qui définit quelques politiques et laisse une certaine autonomie aux institutions intégrées pour en instituer d'autres.

Les traités de Rome entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1958, six mois avant le retour du général de Gaulle au pouvoir en France. Celui-ci désapprouve l'option d'une intégration globale du marché et l'essence fédéraliste du projet, mais plutôt que de bloquer d'emblée la machine, il essaie d'en tirer parti de manière à stimuler l'industrie française et à fournir des débouchés à l'agriculture.

1958-1966 : des débuts triomphants

Cette période est celle de tous les succès. La structure institutionnelle mise en place tient ses promesses : la Commission multiplie les initiatives et avance rapidement dans l'installation du marché commun. Le « moteur fonctionnel » marche : en vertu du phénomène de *spillover*, la structure (Commission) engendre toujours plus de fonctions (politiques) qui, en retour, justifient le renforcement de la structure. Satisfaits de la poursuite efficace des objectifs définis dans les traités et conscients de leurs propres difficultés, les responsables nationaux laissent faire.

La politique agricole commune (PAC) entre en vigueur dès 1962 et un traité de fusion des exécutifs des trois Communautés est signé en 1965 : un Conseil et une Commission uniques remplacent les organes spécifiques de la CEEA, de la CEE et de la CEEA, l'Assemblée parlementaire et la Cour de justice étant déjà communes.

La première crise de la construction européenne a lieu au second semestre 1965. Charles de Gaulle, président de la France, décide de pratiquer la politique de la chaise vide : il demande à ses ministres de cesser de siéger au Conseil pour exprimer son opposition à la composante fédérale de la CEE. Celle-ci devient plus manifeste à l'approche de l'échéance du passage au vote à la majorité qualifiée au Conseil dans certains domaines (délai de dix ans à partir de l'entrée en vigueur du traité, soit le 14 janvier 1968) en lieu et place de l'unanimité, qui lui conférerait jusqu'alors pour l'essentiel un fonctionnement intergouvernemental. Il marque aussi son irritation face au tropisme

fédéraliste de la Commission, alors présidée par Walter Hallstein, qui proposait notamment de remplacer les contributions nationales au budget des Communautés par un système de ressources propres, accroissant ainsi l'indépendance de la Commission et le pouvoir de contrôle de l'Assemblée parlementaire. Cette politique de la chaise vide paralyse le Conseil durant sept mois; il faudra attendre le 29 janvier 1966 pour qu'un compromis, dit de Luxembourg, soit trouvé. Ce texte, simple accord politique, permet à un État de demander le report d'un vote à la majorité qualifiée au Conseil et la poursuite des discussions sur un projet de décision communautaire lorsque celle-ci risque de porter atteinte à des « intérêts nationaux très importants ». La portée de l'accord est incertaine: de Gaulle y voit la garantie du maintien de son droit de veto, tandis que les dirigeants les plus fédéralistes considèrent que c'est une concession symbolique sans lendemain, dépourvue d'impact juridique, qui ne remet pas en cause la logique de l'intégration communautaire. Additionné aux chocs pétroliers, le compromis de Luxembourg plonge toutefois la Communauté dans une période de stagnation qui dure jusqu'en 1984 et modifie en profondeur l'équilibre entre les institutions européennes²⁶. Le Conseil, qui exerçait un contrôle de pure forme sur les propositions législatives et fonctionnait jusqu'alors sur un mode assez intégré malgré l'exigence d'unanimité, monte en puissance au fil du temps et s'affirme comme un organe intergouvernemental. Les représentants des États examinent désormais en détail toute proposition de la Commission, à la recherche de dispositions qui porteraient atteinte à des « intérêts très importants ». Malgré la lettre des traités, le Conseil ne passe plus au vote et la moindre contrariété suscite l'invocation du compromis de Luxembourg et la poursuite des débats.

1966-1974: le retour de l'intergouvernemental

La décade qui suit la crise de la chaise vide est une période de stagnation de la construction européenne, où la dimension intergouvernementale du Conseil s'affirme sans cesse davantage. Les États envoient toujours plus de fonctionnaires et de diplomates

26 B. Olivi et A. Giaccone, *ibid.*

suivre les activités de celui-ci et décortiquer les propositions de la Commission. Cette dernière intègre la contrainte en limitant ses initiatives au strict minimum et en proposant des textes routiniers et peu ambitieux. Le développement institutionnel du Parlement européen, qui devait notamment prendre la forme d'une implication dans la détermination du budget des Communautés, est arrêté. Malgré ce contexte morose, qui fait craindre à certains un arrêt du processus d'intégration, trois événements positifs sont à relever. En juillet 1968, l'union douanière est réalisée entre les six États membres, avec dix-huit mois d'avance sur le calendrier prévu. L'arrivée de Georges Pompidou à la présidence de la France (juin 1969) lève un certain nombre d'obstacles. Ainsi, en 1970, le traité de Luxembourg dote la Communauté de ressources propres et donne au Parlement européen un droit de regard sur l'adoption et l'exécution du budget. La même année, le Conseil des ministres adopte le rapport Davignon portant sur la coopération politique et prévoit la mise en place d'un mécanisme d'information et de consultation en matière de politique étrangère. Enfin, le 1^{er} janvier 1973 a lieu le premier élargissement des Communautés, avec l'adhésion du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande; en raison d'un référendum négatif, la Norvège renonce à adhérer. Cette première extension des Communautés est rendue possible par le départ de Charles de Gaulle, qui s'opposait fermement à l'adhésion du Royaume-Uni. Contrairement à ce qui est souvent dit, cet élargissement n'a pas entravé le processus d'intégration; à certains égards, il a même favorisé son redémarrage en suscitant de nouvelles attentes vis-à-vis du marché commun²⁷. Les trois nouveaux États membres, qui n'ont jamais caché leurs réticences à l'égard de l'intégration fédérale, étaient demandeurs de la poursuite du projet d'ouverture des marchés nationaux et ont contribué à relancer les initiatives communautaires en la matière.

1974-1986: l'Europe à la recherche d'un second souffle

Le premier élargissement ouvre une période de transition: l'intégration progresse peu, mais un contexte favorable à de nouveaux progrès se met en place. En 1974, les chefs d'État ou de

27 D. Dinan, *op. cit.*

gouvernement des pays membres décident, dans la lignée du rapport Davignon et sous l'impulsion de Valéry Giscard d'Estaing, de se réunir en Conseil européen trois fois par an afin de fixer les grandes orientations de la politique européenne et d'amorcer une coopération politique. La création de ce nouvel organe peut s'interpréter comme un signe du retour de l'intergouvernemental et de la perte de *leadership* de la Commission²⁸. Elle peut aussi, de manière plus optimiste, être considérée comme la preuve que les solidarités « de fait » entre les Européens sont une réalité et qu'on peut désormais envisager de compléter l'intégration économique par un début d'intégration politique. Cette seconde interprétation est accréditée par la volonté des États membres de voir la Communauté jouer un rôle sur la scène internationale, volonté qui se concrétise en 1975 par la signature de la convention de Lomé associant la Communauté à quarante-six pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dits pays ACP. La création du FEDER (Fonds européen de développement régional) la même année prouve que la Communauté n'est pas qu'un marché, mais aussi un espace de solidarité financière entre ses territoires.

En juillet 1978, lors du sommet de Brème, la France et la RFA proposent la relance de la coopération monétaire à travers la création du système monétaire européen (SME). Mis en place en 1979, il a vocation à assurer la stabilité des monnaies européennes entre elles afin de permettre un meilleur fonctionnement du grand marché et institue l'ecu (*European Currency Unit*) comme monnaie comptable de la Communauté.

1979 est également l'année de la première élection au suffrage universel direct du Parlement européen (PE) : conformément à une décision de 1976, les Européens élisent pour la première fois 410 eurodéputés.

Le 1^{er} janvier 1981, la Communauté enregistre son deuxième élargissement avec l'adhésion de la Grèce.

En 1984, le Parlement européen adopte un très ambitieux projet de traité instituant l'Union européenne, sous l'égide du

28 E. Mourlon-Druol, « Filling the EEC Leadership Vacuum? The Creation of the European Council in 1974 », *Cold War History*, 10(3), 2010, p. 315-339 ; J. Young, « « The Summit is Dead. Long Live the European Council » : Britain and the Question of Regular Leaders' Meetings in the European Community, 1973-1975 », *The Hague Journal of Diplomacy*, 4(3), 2009, p. 319-338.

député européen italien Altiero Spinelli. Ce texte, qui est une simple résolution, n'a pas de valeur juridique et ne connaîtra pas de suite directe. Il inspirera néanmoins durablement les négociateurs des nouveaux traités. Le projet Spinelli, très intégrationniste, fait pour la première fois converger deux stratégies qui semblaient jusqu'alors antagonistes : l'intégration et la coopération en matière politique.

En 1985, le Conseil européen lance, sur une proposition franco-allemande, une réflexion sur une révision du traité de Rome, dans l'optique de l'achèvement du marché intérieur et d'une codification de la coopération politique qui existait en marge des traités, du fait notamment des sommets européens²⁹. Cette initiative est favorisée par la conjonction de plusieurs éléments. Il s'agit en premier lieu du projet de traité d'Union du Parlement et, plus largement, de la forte mobilisation des eurodéputés en faveur d'un approfondissement de l'intégration européenne. Le processus de relance bénéficie aussi de l'arrivée de Jacques Delors à la tête de la Commission en 1985. Il faut, en troisième lieu, souligner l'impact du succès de la doctrine néolibérale en Europe (notamment sous l'influence de Margaret Thatcher), qui considère que l'État est obsolète et source de rigidités et qu'il convient de donner plus de compétences à la CEE pour achever le marché commun et opérer les réformes impossibles à entreprendre à l'échelle nationale. La définition de nouveaux objectifs d'intégration, le grand marché intérieur notamment, bénéficie enfin de la mobilisation renouvelée des acteurs économiques transnationaux (multinationales, groupes bancaires, patronat européen, etc.) à l'endroit de la construction européenne.

Par ailleurs, 1986 est l'année de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE et de la signature d'un nouveau traité, l'Acte unique européen (AUE). Il est dit « unique », car il inclut dans un même texte une révision du traité CEE (en vue notamment de la mise en place du marché intérieur au 31 décembre 1992) et une codification de la coopération politique extérieure au traité CEE.

29 Les propositions de réformes proviennent de l'ambitieux rapport Dooge, qui préconise une relance non seulement économique, mais aussi politique, complété par le rapport du comité Adonnino sur la création d'une « Europe des citoyens ». Voir notamment B. Olivi et A. Giaccone, *op. cit.*

L'Acte unique reste assez modeste dans ses ambitions, notamment par rapport au projet Spinelli, et ne fait qu'annoncer l'Union européenne réclamée par le Parlement européen et les milieux fédéralistes. Il marque néanmoins la première relance significative de la construction européenne depuis 1958.

1986-1995 : l'approfondissement de l'intégration européenne

La période postérieure à l'Acte unique est marquée par la préparation de l'entrée en vigueur du marché intérieur, qui nécessite l'adoption de nombreux textes européens à substituer aux normes nationales. Publié le 14 juin 1985, le livre blanc sur le marché unique de la Commission européenne les liste et établit une sorte de programme législatif comptant 310 mesures qui visent à stimuler la reprise économique, à assurer les libertés de circulation (des individus, des biens, des services et des capitaux) et à créer un marché unique avant le 31 décembre 1992. Dans les faits, la stratégie d'adopter des normes européennes afin d'organiser tous les aspects du marché intérieur s'avère vite trop contraignante, en raison des aléas du processus décisionnel. Elle est abandonnée peu à peu, dans un grand nombre de domaines, au profit de celle de reconnaissance mutuelle des normes ; selon la logique de l'arrêt *Cassis de Dijon*³⁰ de la Cour de justice, les États membres s'engagent à reconnaître comme valides les normes de leurs partenaires. Ce principe assure notamment la libre circulation des marchandises dans toute la Communauté sans qu'il soit nécessaire d'harmoniser les législations nationales : un produit fabriqué dans un État membre dans le respect des normes nationales ne peut être interdit à la vente dans un autre État membre, même s'il ne respecte pas les prescriptions techniques et qualitatives de celui-ci.

La perspective de l'entrée en vigueur du marché unique et la chute de l'Empire soviétique fin 1989 précipitent les choses. Ces événements encouragent les États membres à franchir une nouvelle étape dans le sens de l'intégration et à dépasser le stade du marché unique pour envisager une union économique et politique. Le 9 décembre 1989, le Conseil européen, réuni à

30 Cour de justice, 20 février 1979, *Rewe-Zentral* (dit *Cassis de Dijon*), 120/78 (ECLI:EU:C:1979:42).

Strasbourg, décide qu'une conférence intergouvernementale sur les étapes finales de l'union économique et monétaire se réunira avant la fin de l'année 1990. À cette occasion, onze États membres (le Royaume-Uni s'abstient) adoptent aussi la charte des droits fondamentaux des travailleurs³¹. En 1990, sous la pression des événements en Europe de l'Est, le Conseil européen, sur une proposition franco-allemande, convoque deux conférences intergouvernementales destinées à préparer des traités d'union économique et monétaire et d'union politique. L'ambition est de « finir » l'intégration économique et de l'accompagner d'une intégration politique. Cet objectif d'approfondissement est présenté comme un préalable indispensable à un élargissement à l'Est et comme un moyen d'anticiper les effets de la transition démocratique et économique dans les pays délivrés du joug soviétique. Certains estiment toutefois qu'il s'agit plutôt d'une manière de retarder l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, en accroissant à l'excès le niveau des acquis communautaires à respecter par les pays candidats. Les accords de Schengen sont signés en juin 1990 : ils visent à abolir les contrôles aux frontières entre les États membres de la Communauté.

En décembre 1991, les deux conférences intergouvernementales aboutissent à l'adoption par le Conseil européen du traité sur l'Union européenne, ou traité de Maastricht, qui sera signé par les ministres des Affaires étrangères en février 1992³². Ce texte présente une architecture assez baroque, puisque les États membres n'ont pas pu s'entendre pour faire entrer dans le cadre de la CEE de nouvelles finalités (politique étrangère, défense, affaires intérieures, justice), mais veulent dans le même temps préserver l'unité d'apparence de l'ensemble – à l'image de ce que proposait déjà l'Acte unique. Ils ont ainsi décidé de

31 La charte sera inscrite sous la forme d'un « protocole social à onze » dans le traité de Maastricht. Elle sera intégrée au traité de Nice (2000) consécutivement à l'arrivée au pouvoir des travaillistes britanniques, qui ne s'opposent plus à ce texte.

32 Chaque traité européen renvoie à trois dates : celle du Conseil européen qui clôt la conférence intergouvernementale et effectue les arbitrages ultimes, sur un mode politique ; celle de sa signature formelle, quelques semaines plus tard, par les représentants des États membres, après révision juridique de détail ; celle de son entrée en vigueur, après ratification par voie parlementaire ou voie de référendum dans l'ensemble des États membres.

« prêter » les institutions de la Communauté aux nouvelles formes d'intégration. Le traité présente une structure en trois piliers : Communauté européenne (qui perd le qualificatif « économique ») ; politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; et coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Le traité de Maastricht donne par ailleurs le coup d'envoi de l'Union économique et monétaire (UEM), qui est incluse dans le premier pilier, malgré des procédures décisionnelles spécifiques. Elle prévoit la mise en place d'une monnaie unique et la coordination des politiques macro-économiques des États³³. Le nouveau traité étend les pouvoirs du Parlement européen et institue une citoyenneté européenne. On observe ainsi une double politisation de l'intégration européenne, à travers, d'une part, l'exercice au niveau supranational de compétences régaliennes, jusqu'alors réservées aux États membres (politique étrangère, défense, justice, police, monnaie, etc.) et, d'autre part, l'affirmation du caractère politique du fonctionnement de l'Union (procédure de codécision, reconnaissance du rôle des partis politiques européens, citoyenneté européenne, principe de transparence, etc.)³⁴. Du point de vue de la légitimité démocratique, le premier processus exige le second.

Le traité de Maastricht entre en vigueur le 1^{er} novembre 1993, après un processus de ratification difficile³⁵. Établissant l'Union européenne et transférant de nombreuses compétences au niveau supranational, il a suscité bien des tensions et des craintes dans les opinions publiques et constitue sans conteste un « tournant critique » dans l'intégration.

Le Conseil européen de Copenhague (1993) reconnaît la vocation des pays d'Europe centrale et orientale à adhérer à l'Union,

33 T. Christiansen, S. Duke et E. Kirchner, « Understanding and Assessing the Maastricht Treaty », *Journal of European Public Policy*, 34(7), 2012, p. 685-698.

34 D. Dinan (éd.), *op. cit.* ; J. Gillingham, *op. cit.* ; B. Olivi et A. Giaccone, *op. cit.*

35 Le traité a été ratifié par référendum en France avec une majorité beaucoup plus courte que prévu (51 %) et a été rejeté par 50,7 % des électeurs danois en juin 1992. Les citoyens danois l'ont finalement approuvé lors d'un second référendum en mai 1993, non sans avoir obtenu d'être dispensés de plusieurs politiques (*opt-outs*). Voir D. Dinan, « The Arc of Institutional Reform in Post-Maastricht Treaty Change », *Journal of European Integration*, 34(7), 2012, p. 846-847.

mais y met des conditions économiques et politiques précises qui excèdent la lettre des traités et rendent la procédure plus contraignante pour les pays candidats (critères de Copenhague). Le 1^{er} janvier 1995, l'UE compte trois nouveaux États membres : l'Autriche, la Finlande et la Suède, alors que les citoyens norvégiens refusent, pour la seconde fois par référendum, l'adhésion de leur État.

1995-2009 : de l'unification du continent au traité de Lisbonne

Depuis le milieu des années 1990, l'Union connaît une période de réformes intensives, liées tout à la fois à son élargissement, à l'extension de ses compétences et à l'amélioration de l'efficacité et de la légitimation de ses institutions. Malgré la tiédeur de la plupart des États membres, la perspective de l'extension à une dizaine de nouveaux États oblige à poursuivre la réforme des traités, à tout le moins pour corriger les imperfections du traité de Maastricht, simplifier le processus décisionnel et adapter les institutions à une Europe à vingt-cinq ou trente États membres³⁶.

En 1997, le traité d'Amsterdam est adopté. Il donne à l'Union de nouvelles compétences, réduit la complexité des modalités de la décision et amorce la « communautarisation » de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Ce traité n'est toutefois porteur d'aucun projet politique et n'opère pas les aménagements nécessaires concernant la composition de la Commission (qui menace d'être pléthorique) et le vote à la majorité qualifiée au Conseil (qui promet d'être de plus en plus difficile à obtenir)³⁷. Une fois encore, les réformes institutionnelles sont repoussées à des temps meilleurs ; un protocole annexé au traité prévoit toutefois qu'au moins un an avant que l'Union compte plus de vingt États, une nouvelle conférence intergouvernementale doit être convoquée. En mars 1998, les négociations en vue de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale et de Chypre sont officiellement ouvertes.

En janvier 1999, onze pays membres passent à la monnaie unique, l'euro. La Banque centrale européenne (BCE) est

36 *Ibid.*, p. 843-858.

37 M. Dony, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 6^e éd., 2015, p. 17.

désormais responsable de la politique monétaire des États de la zone euro. En mars de cette même année, la Commission européenne, présidée par Jacques Santer, démissionne collégalement en raison de sa mauvaise gestion de la crise de la vache folle et de divers dysfonctionnements en son sein. Les chefs d'État et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Berlin, demandent à Romano Prodi de constituer une nouvelle Commission. Ils décident par ailleurs, sur proposition de la Commission (communication « Agenda 2000 »³⁸), du cadre financier du développement et de l'élargissement de l'Union pour les années 2000-2006, qui implique des réformes en profondeur de la PAC et de la politique régionale. En mai 1999, le traité d'Amsterdam entre en vigueur. En décembre de la même année, le Conseil européen d'Helsinki, consacré à l'élargissement, confirme le processus de négociation avec les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que Malte et Chypre, et reconnaît à la Turquie le statut de pays candidat.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, élaborée par une convention *ad hoc* présidée par Roman Herzog, est proclamée en décembre 2000. La même année, une nouvelle conférence intergouvernementale se réunit afin d'adapter les institutions de l'Union au prochain élargissement. Elle aboutit à l'adoption du traité de Nice par le Conseil européen en décembre 2000 et à sa signature formelle en février 2001. Entré en vigueur en février 2003, ce nouveau texte étend la procédure de codécision à de nouvelles matières, renforce la PESC et réforme les institutions de l'Union en vue de l'élargissement. La réforme se fait toutefois *a minima*, non sans de fortes tensions intergouvernementales. Lors du sommet de décembre 2000, les représentants des petits et des grands États membres affichent leurs divergences sur les règles de vote au Conseil et la composition de la Commission. Un consensus se dégage pour constater l'échec relatif de ce traité et appeler sans délai à une nouvelle réforme institutionnelle avant l'élargissement³⁹.

38 L'Agenda 2000 est une communication de la Commission de 1997 qui plaide pour une réforme de la PAC, de la politique régionale et des fonds structurels afin de limiter l'impact de l'élargissement sur le budget de l'Union.

39 M.-Th. Bitsch, *op. cit.*; B. Olivi et A. Giaccone, *op. cit.*

En décembre 2001, une Convention sur l'avenir de l'Union est instituée par le Conseil européen afin de lui proposer des éléments de réforme des traités. Elle se compose de représentants des gouvernements, des parlements des États membres, du Parlement européen et de la Commission, et inclut des observateurs des États candidats.

En 2002, le passage à la monnaie unique s'achève dans douze États, la Grèce ayant rejoint la zone euro en 2001.

En juin et juillet 2003, à l'issue de ses travaux, la Convention remet au Conseil européen un projet complet de Constitution européenne, qui excède largement son mandat initial. En décembre 2003, les membres du Conseil européen doivent reconnaître l'absence de consensus sur ce texte, en raison notamment du refus des Premiers ministres espagnol et polonais de renoncer aux modalités de vote au Conseil prévues par le traité de Nice, qui leur étaient particulièrement favorables. Le 1^{er} mai 2004, l'Union connaît son élargissement le plus important, avec l'adhésion de dix États, sans que le fonctionnement de ses institutions ait pu être fondamentalement réformé. Les premières élections européennes dans l'Union à vingt-cinq ont lieu en juin 2004 ; elles sont suivies du lancement de la procédure de nomination d'une nouvelle Commission.

À la faveur de longues négociations et d'un changement de majorité en Espagne, le Conseil européen parvient, enfin, à adopter le projet de Constitution européenne, légèrement retouché. Signé à Rome le 29 octobre 2004, le traité constitutionnel regroupe, enrichit et clarifie les traités fondateurs et y intègre la Charte des droits fondamentaux. La procédure de ratification de ce nouveau traité débute ; neuf États organisent des référendums, dont certains sont consultatifs. Le 22 novembre 2004, la Commission Barroso entre en fonction, après un remaniement du collège pressenti sous la pression du Parlement. Les 16 et 17 décembre 2004, le Conseil européen décide d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Croatie et la Turquie en 2005, sous réserve du respect de certains critères et, le 25 avril 2005, les traités d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie sont signés à Luxembourg.

Le rejet par référendum de la Constitution européenne en France (le 29 mai 2005) et aux Pays-Bas (le 1^{er} juin 2005) ouvre

une longue période d'incertitude quant à l'avenir de l'Union. Les principales institutions lancent diverses initiatives pour temporiser, comprendre les raisons du rejet de la Constitution par les citoyens et cerner leurs attentes à l'égard de l'intégration européenne, mais peinent à proposer une nouvelle stratégie.

Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie font leur entrée dans l'Union, tandis que la zone euro s'étend à la Slovénie. Le 23 juin 2007, réunis à Lisbonne, les vingt-sept États membres parviennent à un accord sur un projet de traité qui reprend une large partie du traité constitutionnel, mais laisse de côté toutes les dispositions ayant une connotation fédéraliste. Le 13 décembre 2007, le traité de Lisbonne est signé : il modifie celui sur l'Union européenne et transforme le traité CE en traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE).

Le 1^{er} janvier 2008, Chypre et Malte adoptent l'euro, ce qui porte le nombre de membres de la zone euro à quinze. Le 13 juin 2008, le référendum irlandais sur le traité de Lisbonne échoue ; l'espoir de disposer d'un nouveau texte pour organiser les élections européennes de juin 2009 s'envole à nouveau. À l'occasion du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, le Premier ministre irlandais s'engage à organiser un second référendum sur le traité avant novembre 2009, en échange de concessions mineures, relatives notamment à la composition de la Commission⁴⁰.

Le 1^{er} janvier 2009, la Slovaquie adopte l'euro comme monnaie officielle. Les septièmes élections européennes ont lieu du 4 au 7 juin 2009, trente ans après le premier scrutin. En septembre 2009, le Parlement reconduit José Manuel Barroso à la tête de la Commission, sur la proposition du Conseil européen. Le 2 octobre, la ratification du traité de Lisbonne fait l'objet d'un second référendum en Irlande, positif cette fois ; le traité entre en vigueur le 1^{er} décembre 2009. En janvier 2010, le Parlement européen procède à l'audition des candidats commissaires de la Commission Barroso II (2009-2014), qui prend ses fonctions en février 2010.

40 J. FitzGibbon, « Referendum Briefing. The Second Referendum on the Treaty of Lisbon in Ireland », *Representation*, 46(2), 2010, p. 227-239 ; J. O'Brennan, « Ireland and the Lisbon Treaty: *Quo Vadis?* », *Ceps Policy Brief*, 176, 2008.

2009-2025 : l'Union européenne face aux crises

La crise économique et financière

Alors que ses problèmes institutionnels semblaient enfin trouver une solution avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union est confrontée à une nouvelle crise majeure en raison de problèmes rencontrés par plusieurs États de la zone euro. En 2008 et 2009, en conséquence de la crise financière venue des États-Unis, les banques européennes éprouvent de grandes difficultés face auxquelles les États membres réagissent en ordre dispersé. L'absence de réponse convaincante et coordonnée provoque une détérioration rapide des finances publiques dans plusieurs pays de l'eurozone (Irlande, Italie, Espagne, Portugal, Grèce, etc.) et une forte érosion de la confiance des marchés dans leur solvabilité. À l'automne 2009, le gouvernement grec admet publiquement que ses prédécesseurs ont menti depuis des années sur l'étendue réelle du déficit public et de la dette de leur pays. Fin 2009, la crise de la dette s'amplifie dans plusieurs États de la zone euro, mettant en question la crédibilité et la pérennité de la monnaie unique.

Durant le premier semestre 2010, les institutions de l'Union se mobilisent fortement sur la question de la crise, et plus largement de la régulation de l'eurozone et de la politique macro-économique de l'UE. En février, une réunion extraordinaire du Conseil européen est consacrée à la situation financière de la Grèce, qui est placée sous surveillance par la Commission. Les ministres des Finances adoptent un plan de sauvetage plus général, destiné à garantir la stabilité et la viabilité financière des États de l'Union : le Fonds européen de stabilité financière (FESF). Il s'agit d'un mécanisme temporaire, destiné à enrayer une possible contagion de la crise à d'autres États de l'Union et à apporter la preuve que les responsables des pays de la zone euro se mobilisent pour soutenir leur devise commune⁴¹. En octobre 2010, le Conseil européen décide de mettre en place un mécanisme permanent de gestion de la crise pour la période postérieure à 2013, date d'échéance du FESF. Peu après, l'Irlande fait appel à son tour à l'aide de l'Union.

41 L. Gocaj et S. Meunier, « Time Will Tell: the EFSE, the ESM and the Euro Crisis », *Journal of European Integration*, 35(3), 2013, p. 239-253.

Malgré ces diverses initiatives, l'Union offre l'image d'une organisation en proie à la confusion. Les États peinent à coordonner leurs actions et hésitent sur la stratégie à suivre. Les institutions supranationales (Commission, Parlement européen, Banque centrale européenne) sont condamnées à la passivité, faute de compétences en la matière. En l'absence des procédures nécessaires à la gestion d'une telle crise, les initiatives proviennent toutes du Conseil européen, du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances et de l'Eurogroupe – la réunion informelle des ministres de l'Économie et des Finances des États membres de la zone euro. Tenues par une logique de négociation intergouvernementale et contraintes d'inventer de nouvelles solutions au jour le jour, la plupart du temps en marge des traités, ces institutions accusent toujours un temps de retard sur les marchés financiers et peinent à rassurer les investisseurs sur la viabilité de la zone euro et la solvabilité de ses États membres⁴².

En janvier 2011, l'Estonie rejoint la zone euro. La crise financière reste la préoccupation principale des institutions européennes, en dépit des divisions et des tensions entre les États membres. En mars, le Conseil européen décide de modifier le TFUE à la marge afin de mettre en place un mécanisme européen de stabilité doté d'un fonds de sauvetage permanent⁴³. Cette réforme est liée à un renforcement de la discipline budgétaire des États membres avec l'adoption du pacte pour l'euro plus⁴⁴. Découlant d'une initiative franco-allemande visant à améliorer la compétitivité de la zone euro et la convergence de ses économies, il est en fait une condition mise par les responsables allemands à leur participation financière au sauvetage des pays en difficulté. Le pacte prévoit une limitation stricte de la dette publique des États membres, ainsi qu'une coordination accrue de leurs politiques en lien avec la compétitivité. Il n'est toutefois pas contraignant et sa gestion reste intergouvernementale : les décisions sont prises par

42 *Ibid.* ; F. Gianviti, A. O. Krueger, J. Pisani-Ferry, A. Sapir et J. von Hagen, *A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal*, Bruegel Blueprint Series, vol. 10, 2010.

43 D. Dinan, « Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis », *Journal of Common Market Studies*, 50, 2012, p. 85-98.

44 Ce pacte concerne les États de la zone euro ainsi que la Bulgarie, la Roumanie, la Lituanie, la Pologne et le Danemark, ce qui explique son nom.

les chefs d'État et de gouvernement, tandis que la Commission est confinée dans un rôle de conseil.

Mai 2011 voit émerger de nouvelles craintes au sujet du financement de la Grèce. Une fois encore, les États membres étalent leurs divisions et prouvent leur incapacité à apporter une réponse concertée à ce problème. Le Portugal, l'Italie, l'Espagne et Chypre suscitent à leur tour la défiance des marchés financiers et le risque d'une contagion à toute la zone euro resurgit. Le 27 octobre, les dirigeants des dix-sept États de l'eurozone parviennent à un accord sur un plan ambitieux en trois parties : renforcement du FESF à 1 000 milliards d'euros ; recapitalisation des banques à hauteur de 600 milliards ; renflouement de la Grèce pour un montant de 100 milliards. Le 9 décembre 2011, les représentants des États de la zone euro, rejoints par ceux des autres États de l'Union à l'exception du Royaume-Uni et de la Hongrie, s'accordent sur une centralisation accrue de leurs budgets et sur des mécanismes de sanction automatique pour les États qui ne respecteraient pas les normes communes en matière de déficit public. La fin de l'année 2011 est également marquée par l'adoption d'un ensemble de mesures législatives, appelées *six-pack*, qui visent à réformer la gouvernance économique européenne⁴⁵.

En janvier 2012, la défiance durable des marchés envers l'eurozone encourage le Conseil européen à poursuivre ses négociations. Le 2 mars 2012, le pacte budgétaire européen – officiellement appelé traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) – est signé par l'ensemble des États membres, à l'exception de la République tchèque et du Royaume-Uni. Afin d'éviter les difficultés récurrentes que pose la ratification des traités européens (en octobre 2011 encore, le Parlement slovaque s'est révélé incapable de ratifier l'accord international renforçant le FESF), il est prévu pour la première fois qu'un traité puisse entrer en vigueur sans avoir été ratifié par tous les pays signataires. Le pacte budgétaire stipule en effet qu'il sera applicable à tous les États qui l'auront ratifié le premier jour du mois qui suivra sa ratification par le douzième membre de l'eurozone ; si cela devait intervenir après le 1^{er} janvier 2013,

45 M. Chang, « Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method », *Journal of European Integration*, 35(3), 2013, p. 255-269.

le traité entrerait en vigueur rétrospectivement à cette date⁴⁶. Cette disposition inédite vise à contraindre les États à respecter, dès 2013, les engagements prévus par le traité, même en cas de difficultés de ratification.

La même année, un rapport sur l'avenir de l'Union est publié par les présidents du Conseil européen, de la Commission, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe : Herman Van Rompuy, José Manuel Barroso, Mario Draghi et Jean-Claude Juncker. Ce document promeut une option fédérale, seule capable, selon les auteurs, de donner aux institutions européennes la légitimité démocratique nécessaire pour interférer dans la conduite par les États membres de leurs politiques fiscale et budgétaire⁴⁷. Le Conseil européen des 29 et 30 juin 2013 est un succès inattendu, après dix-neuf réunions consacrées à la crise de l'eurozone sans grands résultats. Les représentants des Vingt-Sept et de l'Eurogroupe décident de permettre aux banques de recevoir une aide directe d'un fond permanent, le mécanisme européen de stabilité, qui vient remplacer le FESF et le mécanisme européen de stabilité financière.

Comme prévu, le pacte budgétaire entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013 ; en juillet 2013, il concerne vingt et un États sur vingt-cinq signataires. Les États membres ont un an pour adopter des lois requérant l'adoption d'un budget à l'équilibre ou en surplus et prévoyant un mécanisme de correction automatique des déficits. Le traité prévoit aussi un mécanisme de frein à l'endettement (inspiré du pacte de stabilité et de croissance) qui définit à quel rythme les dettes supérieures à 60 % du PIB doivent être réduites. Cela n'empêche toutefois pas que les difficultés se poursuivent

46 Le pacte budgétaire est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 après ratification par la Finlande, douzième État de l'eurozone à le faire. Quatre États hors zone euro l'avaient également ratifié à cette date (le Danemark, la Lettonie, la Lituanie et la Roumanie). Le pacte s'est appliqué depuis le 1^{er} février 2013 à la Slovaquie (membre de la zone euro), le 1^{er} juin 2013 au Luxembourg (membre de la zone euro) ainsi qu'à la Hongrie et à la Suède (hors zone euro), et le 1^{er} juillet 2013 à Malte (membre de la zone euro).

47 H. Van Rompuy, J. M. Barroso, J.C. Juncker et M. Draghi, « Towards a Genuine Economic and Monetary Union », 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf (consulté le 27 juin 2013).

en Grèce, en Espagne, au Portugal et en Irlande, et que Chypre demande un renflouement pour sauver son système bancaire.

En mai 2013, le pacte de stabilité et de croissance entre en vigueur dans tous les pays de la zone euro : il vise à renforcer le suivi européen des cycles budgétaires ainsi qu'à améliorer la gouvernance économique. Entre fin 2013 et fin 2014, une union bancaire est progressivement mise en place et divers mécanismes destinés à garantir la solidité des banques de la zone euro sont adoptés.

Si les efforts des institutions européennes et l'adoption d'un nouveau traité ont permis à la zone euro de surmonter la crise, la question de la dette souveraine reste au cœur de l'agenda européen. Les États membres font face à une situation économique et sociale délicate, avec une croissance faible, un chômage important et des niveaux de dette et de déficit préoccupants. Ils sont contraints par leurs engagements européens de mener des politiques d'austérité, qui suscitent un mécontentement croissant de la part de leurs citoyens et nourrissent l'euroscepticisme et le populisme. Les institutions de l'Union sont plus que jamais critiquées, aussi bien par les citoyens que par les élus, et certains les rendent responsables de la crise. Avec les opérations de sauvetage impopulaires et les politiques d'austérité, l'intégration européenne est devenue une question particulièrement saillante dans le débat public. Les citoyens sont plus sensibles que par le passé aux mesures qu'elle promet ; en 2014, 63 % des citoyens considèrent que l'UE est responsable de l'austérité⁴⁸.

*Gestion des flux migratoires :
de la crise migratoire à la guerre en Ukraine*

La gestion des flux migratoires et le développement d'une politique commune au niveau européen demeurent des défis essentiels, en particulier depuis la crise migratoire de 2015. Celle-ci reste en haut de l'agenda politique, tant au niveau supranational qu'au sein des différents États membres, et demeure particulièrement clivante. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 ne fait

48 Eurobaromètre 82, automne 2014.

qu'accentuer cette problématique et met l'accent sur l'incapacité de l'UE et de ses États d'agir de façon coordonnée et efficace.

La crise des réfugiés est un événement marquant dans l'histoire de l'Union. En 2015, des immigrants illégaux en nombre croissant commencent à arriver dans divers pays de l'Union, via l'Europe du Sud-Est et la Méditerranée. La majorité d'entre eux fuient des zones de conflit et de guerre (Syrie, Libye, Afghanistan, Irak, etc.), mais certains proviennent aussi de divers pays du Moyen-Orient, d'Asie du Sud, d'Afrique du Nord, d'Afrique subsaharienne et des Balkans occidentaux. Il s'agit donc de personnes qui demandent le statut de réfugié et le droit d'asile, mais aussi de migrants économiques. Les opinions publiques sont brutalement sensibilisées à cette situation dramatique en avril 2015, lorsque cinq embarcations transportant des migrants coulent, entraînant la mort de plus de mille deux cents personnes. Au total, plus de 1,2 million de demandes d'asile sont introduites en 2015, en Allemagne, en Hongrie, en Suède et en Autriche surtout.

Encadré 1. Le système de Dublin

Le règlement de Dublin (règlement n° 604/2013 ; auparavant règlement de Dublin II et convention de Dublin) détermine quel État membre de l'UE est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par des personnes demandant une protection internationale en vertu de la convention de Genève. Il s'agit de la pierre angulaire du système de Dublin, composé du règlement de Dublin et du règlement Eurodac, qui établit une base de données d'empreintes digitales à l'échelle européenne pour les entrées non autorisées dans l'UE.

Adopté en 1990 à Dublin (sous le nom de convention de Dublin), le règlement est entré en vigueur en 1997 et a été réformé une première fois en 2003 (règlement de Dublin II) pour s'appliquer à l'ensemble des États membres (le Danemark ayant un accord séparé, tout comme certains États non membres de l'UE tels que la Suisse et la Norvège). En 2013, le règlement de Dublin III est entré en vigueur. Les principaux objectifs sont d'une part d'empêcher un demandeur d'asile de soumettre sa demande dans plusieurs États membres, et d'autre part de réduire le nombre de demandeurs d'asile « sans décision » qui sont ballottés d'un État membre à l'autre. Le principe est donc que le pays dans lequel une personne demande l'asile pour la première fois est responsable de l'acceptation ou du rejet de la demande, et qu'elle ne peut pas recommencer le processus dans une autre juridiction.

Le système de Dublin a été mis à rude épreuve lors de la crise migratoire de 2015 : les États de première entrée ont dû faire face à un afflux massif qu'ils ne sont pas parvenus à gérer. Ceux qui se trouvent aux portes de l'UE, en particulier au sud de l'Europe, ont dénoncé le manque de solidarité au sein de l'Union. Dans son discours sur l'État de l'Union de 2020, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a annoncé vouloir abolir le système de Dublin, qui n'était pas destiné à un partage durable des responsabilités liées au droit d'asile. Fin décembre 2023, un accord a été trouvé entre Conseil et Parlement européen sur une vaste réforme de la politique d'asile et de migration de l'UE.

Le pacte migratoire européen est officiellement adopté le 14 mai 2024 et les États membres ont deux ans pour le mettre en œuvre. Il prévoit un contrôle renforcé des arrivées de migrants aux frontières extérieures de l'Union, avec un filtrage obligatoire à proximité de celles-ci. Les demandeurs d'asile ayant statistiquement peu de chances d'obtenir une protection internationale seront orientés vers une procédure à la frontière et doivent rester dans des centres fermés dédiés. L'agence Frontex a été renforcée et son mandat élargi en vue de gérer le traitement des retours des migrants. L'un des éléments les plus controversés de l'accord a été le mécanisme de solidarité obligatoire entre États membres. Le principe général du règlement de Dublin III est maintenu – le pays d'entrée dans l'UE d'un demandeur d'asile est responsable de l'examen de son dossier – mais, pour soulager les États confrontés à une forte pression migratoire, les autres États doivent accueillir des demandeurs d'asile ou leur fournir une aide financière ou en moyens humains ou matériels. Par ailleurs, une clause de crise a été insérée : en cas d'afflux massif et exceptionnel de migrants dans un État membre, ou en cas d'instrumentalisation des flux migratoires par un État tiers pour déstabiliser un pays de l'Union, un mécanisme de solidarité doit être enclenché rapidement et un régime dérogatoire moins protecteur pour les demandeurs d'asile mis en place. Enfin, l'ambition du pacte est également d'harmoniser l'application de la politique européenne migratoire et d'asile. L'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) a été créée afin de superviser l'application des règles européennes.

L'Union, qui n'a jamais été confrontée à un phénomène migratoire de cette ampleur, ne dispose pas de moyens spécifiques, légaux ou logistiques, pour y faire face. En outre, il apparaît vite que cette situation remet en cause le concept de l'espace Schengen, qui autorise la circulation sans entrave des citoyens entre les États. Afin de faire face à cette crise, différentes actions et réformes sont entreprises : accroissement du financement pour les opérations de patrouille en Méditerranée ; programme de lutte contre les passeurs ; nouveau système de quotas pour « relocaliser » les demandeurs d'asile dans les États membres (en fonction du PIB et du nombre d'habitants) ; simplification des procédures de déportation, etc. Étant donné que la plupart des réfugiés entrent dans l'UE via la Turquie, la Commission négocie un accord avec celle-ci pour maîtriser le flux migratoire. Cet accord, qui implique une fermeture de la frontière gréco-turque et la reprise par la Turquie des migrants irréguliers entrés sur le territoire européen contre des ressources financières et des faveurs diplomatiques de la part de l'UE, entre en vigueur en mars 2016, mais reste une source de tensions et de récriminations entre l'UE et Ankara, ainsi que de la part de nombreuses organisations et associations de la société civile.

En 2016, la Commission européenne commence à réformer le régime d'asile européen commun et présente des propositions visant à créer un système d'asile capable de gérer tant les périodes de crise que les périodes de calme relatif des flux migratoires. Il s'agit essentiellement de tenter de surmonter les tensions entre États qui réservent un bon accueil aux demandeurs d'asile et ceux qui cherchent à les décourager d'entrer sur leur territoire national, mais aussi d'aider les pays qui se trouvent en première ligne. Ce domaine de politique publique demeurant particulièrement controversé, la plupart des tentatives de réforme échouent. En septembre 2020, la Commission propose un nouveau pacte sur l'asile et la migration comprenant un ensemble de règlements, de recommandations et de politiques visant à établir une approche commune de la migration et de l'asile. Dans ce cadre, l'Agence européenne pour l'asile (EUAA) remplace le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) ; elle dispose davantage d'outils pour aider les États membres à mieux harmoniser les pratiques d'asile et d'accueil avec les normes élevées de l'UE. Un mécanisme

de solidarité volontaire est mis en place en 2022 entre vingt-trois États membres de l'UE et pays associés afin de soutenir ceux qui sont soumis à des pressions migratoires, notamment au moyen de contributions financières et en s'engageant à relocaliser certains demandeurs d'asile; une série de directives et de règlements sont adoptés. La réforme du système d'asile et de migration de l'UE fait l'objet d'âpres négociations tout au long de l'année 2023 (voir l'**encadré 1**)⁴⁹.

La question de la gestion des flux migratoires au niveau européen revient au cœur de l'agenda politique avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, qui provoque une nouvelle vague de personnes cherchant refuge au sein de l'UE. Cette invasion fait suite à des tensions de plus long terme entre la Russie et l'Ukraine, notamment en raison d'une potentielle coopération approfondie entre l'Ukraine et l'UE et de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 (voir l'**encadré 2**). Fin 2021, le président ukrainien Zelensky alerte la communauté internationale de l'arrivée massive de troupes russes à la frontière du pays. Le mois suivant, la Russie présente une liste de demandes visant à désamorcer la crise en Ukraine, notamment une garantie juridiquement contraignante que l'Ukraine ne sera jamais acceptée comme membre de l'OTAN, qui en outre cessera toute activité militaire en Europe de l'Est et en Ukraine. En janvier 2022, les États-Unis placent 8 500 soldats en position d'alerte pour se déployer en Europe, tandis que l'OTAN renforce sa présence en Europe de l'Est. En dépit des tentatives de la présidence du Conseil de l'UE, en la personne du président français Emmanuel Macron, de désamorcer le conflit, la Russie organise le 10 février 2022 son le plus grand exercice militaire depuis la Guerre froide, y compris à la frontière entre la Biélorussie et l'Ukraine. Le 21 février, le président russe Vladimir Poutine reconnaît l'indépendance de la République populaire autoproclamée de Donetsk

49 Pour une analyse critique de la politique migratoire européenne, voir J. Freedman, « Immigration, Refugees and Responses », *Journal of Common Market Studies*, 59, 2021, p. 92-102; V. Guiraudon et G. Lahav (éds), *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*, Londres, Routledge, 2006; V. Guiraudon, « The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach », *Journal of European Public Policy*, 10(2), 2003, p. 263-282.

et de la République populaire de Louhansk. Il ordonne alors l'envoi de troupes russes dans ces territoires pour ce qu'il décrit comme un « devoir de maintien de la paix ». Considérée comme une agression militaire injustifiée et non provoquée, l'invasion de l'Ukraine par la Russie mène à l'adoption de nouvelles sanctions par l'UE (accompagnée par les États-Unis, le Japon, le Canada et le Royaume-Uni). Le conflit dure depuis début 2022. Le 23 juin 2022, l'UE approuve la candidature de l'Ukraine à l'adhésion et, en juin 2024, le Conseil en lance les négociations.

Ce nouveau conflit aux portes de l'UE provoque une nouvelle crise migratoire, des millions d'Ukrainiens cherchant refuge au sein des États membres. Contrairement à ce qui s'était passé en 2015, la réaction de l'UE est rapide. Un mécanisme de protection temporaire est activé pour la première fois, permettant aux Ukrainiens de ne pas être soumis aux règles migratoires du règlement de Dublin et d'obtenir un statut de protection temporaire. La Commission européenne prend également des mesures afin d'accélérer et augmenter le financement de l'aide des États membres aux réfugiés ukrainiens (notamment via sa proposition « Action de cohésion pour les réfugiés en Europe »), et en propose d'autres pour faciliter leur migration légale et leur intégration sur le marché du travail européen.

Encadré 2. L'annexion de la Crimée par la Russie

En novembre 2013, le gouvernement ukrainien du président prorusse Viktor Ianoukovitch décide de ne pas signer l'accord d'association avec l'UE au profit d'un partenariat stratégique avec la Russie, ce qui mène à des manifestations dans la capitale, Kiev. Celles-ci, connues sous le nom d'Euromaïdan, tournent à des affrontements violents entre fin 2013 et début 2014 et débouchent sur la « révolution de février », le 22 février 2014. Viktor Ianoukovitch prend la fuite et est remplacé par Alexandre Tourchinov. Un nouveau gouvernement dirigé par Arseni Iatseniouk est mis en place. Cela mène toutefois à un conflit russo-ukrainien dans l'est de l'Ukraine, connu sous le nom de guerre du Donbass. En effet, fin février 2014, du personnel militaire russe et des forces prorusses encerclent les aéroports de Crimée et saisissent son assemblée autonome. En mars 2014, l'assemblée publie une déclaration d'indépendance, et un référendum sur l'union entre la Crimée et la Russie est organisé. Selon les résultats, 95,5 % des électeurs sont en faveur d'une union avec la Russie,

mais ce référendum n'est pas reconnu par la communauté internationale. Depuis lors, la Russie maintient son contrôle sur la Crimée et soutient les forces séparatistes prorusses qui ont également pris le contrôle de certaines parties des régions de Donetsk et de Louhansk, dans l'est de l'Ukraine. Un accord d'association est signé entre l'UE et l'Ukraine le 21 mars 2014 et entre en vigueur en 2017 (malgré un référendum non contraignant, au résultat défavorable, organisé aux Pays-Bas en 2016)⁵⁰. Par ailleurs, l'UE, à l'instar des États-Unis et d'autres pays démocratiques, vote un ensemble de sanctions (économiques, sportives et diplomatiques notamment) contre la Russie.

La pandémie de Covid-19

Alors que les observateurs semblent voir la fin d'une décennie mouvementée pour l'UE, une nouvelle crise se déclenche : une pandémie causée par le virus Covid-19 (SARS-CoV-2). Le virus est signalé pour la première fois à Wuhan, en Chine, fin 2019, et se propage en Asie. En janvier 2020, de premiers cas apparaissent en Europe et, malgré les quarantaines mises en place dans les États membres, le virus se propage rapidement et frappe particulièrement l'Italie. Les premières réactions sont désordonnées et renvoient l'image d'un manque de solidarité avec les pays les plus touchés. La présidence croate de l'Union européenne déclenche le dispositif pour une réaction politique en situation de crise en mode partage d'information, afin que les États membres et les institutions parviennent à une compréhension commune de la situation. Mais dans un premier temps, il n'y a pas d'envoi de matériel sanitaire et médical vers les pays les plus touchés et on assiste à une réintroduction temporaire et non coordonnée des

50 Sur le référendum aux Pays-Bas, voir K. Abts, T. Etienne, Y. Kutiyski, et A. Krouwel, « EU-Sentiment Predicts the 2016 Dutch Referendum Vote on the EU's Association with Ukraine Better than Concerns about Russia or National Discontent », *European Union Politics*, 14651165231157612, 2023 ; R. Wessel, « The EU Solution to Deal with The Dutch Referendum Result on the EUUkraine Association Agreement », *European Papers*, 1(3), p. 1305-1309 ; S. Zhabotynska et V. Velivchenko, « New Media and Strategic Narratives: the Dutch Referendum on UkraineEU Association Agreement in Ukrainian and Russian Internet Blogs », *European Security*, 28(3), 2019, p. 360-381.

frontières internes à l'UE, dans ce que certains appellent une période de « repli national chaotique »⁵¹.

L'épidémie prend en effet l'UE et les États membres par surprise. Perçue comme une menace existentielle, elle provoque une crise sanitaire, mais aussi économique, sociale et sécuritaire, et force rapidement l'Union à réagir de façon rapide et coordonnée. Contrairement à la gestion de la crise de la zone euro, une série de mesures sont prises par l'UE de façon plus rapide et moins conditionnelle, démontrant la résilience et la capacité d'adaptation et d'apprentissage des institutions supranationales. Un premier plan de relance est adopté en mars 2020 afin de soutenir les États européens dans leur lutte contre l'épidémie. Un fonds d'investissement européen est créé pour la recherche d'un vaccin et la mobilisation des médicaments et matériels de protection des personnels de santé, tandis que la clause dérogatoire générale aux règles budgétaires définies dans le pacte de stabilité et de croissance est activée pour permettre aux gouvernements nationaux de financer des mesures de soutien à leur économie. Alors que des confinements sont mis en place dans la plupart des États membres, le Parlement européen et le Conseil élargissent le champ d'application du Fonds de solidarité de l'UE pour y intégrer les urgences de santé publique, ce qui permet de débloquer 800 millions d'euros pour faire face à la crise. Le 9 avril 2020, l'Eurogroupe adopte un plan de relance visant à appuyer les entreprises (sous forme de prêts pour les petites et moyennes entreprises accordés par la Banque européenne d'investissement), à soutenir les citoyens en situation de chômage partiel ou temporaire et à fournir une aide aux États membres via le mécanisme européen de stabilité. Alors que, pendant la crise de la zone euro, la conditionnalité de ce mécanisme a suscité de nombreuses frictions, elle est revue *a minima*, prévoyant simplement que les fonds devront être utilisés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie. Ces mesures d'urgence sont approuvées par le Conseil européen le 23 avril 2020. Face à la perspective d'une crise économique, le Conseil européen charge la Commission de

51 S. Wolff et S. Ladi, « European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: Adaptability in Times of Permanent Emergency », *Journal of European Integration*, 42(8), 2020, p. 1025-1040.

proposer un plan de relance, sur fond de tensions entre dirigeants nationaux. Bien que tous les États membres soient en faveur d'un budget pluriannuel revu à la hausse, certains États tels que la France, l'Italie et l'Espagne se prononcent en faveur d'emprunts souscrits par la Commission, dont les États bénéficieraient ensuite sous forme de subventions. Les États dits « frugaux » (Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède) militent plutôt en faveur de prêts contractés par les États membres et garantis par le budget européen, impliquant un remboursement et des taux d'intérêt.

Dans un contexte de déconfinement progressif en Europe, la Commission présente fin mai 2020 son plan de relance, qui est un compromis entre les postures des États membres : le plan NextGenerationEU prévoit en effet 750 milliards d'euros, soit 500 milliards sous forme de subventions directes accordées aux États membres sur la base de la sévérité de l'impact de la pandémie sur leur économie, et 250 milliards sous forme de prêts. Le Conseil européen adopte le plan de relance en le modifiant : 390 milliards d'euros seront accordés sous forme de prêts (remboursés par chaque État) et 360 milliards d'euros le seront sous forme de subventions (remboursées en commun). L'automne 2020 est marqué par une recrudescence de l'épidémie et une nouvelle vague de confinements en Europe, tandis que deux compagnies pharmaceutiques, Pfizer/BioNTech et Moderna, annoncent avoir développé chacune un vaccin. La Commission signe un contrat de précommande auprès d'elles. Après un avis favorable de l'Agence européenne des médicaments, la Commission autorise la mise sur le marché conditionnelle du vaccin Pfizer/BioNTech, ce qui permet de lancer la vaccination dans les États membres fin décembre 2020. Début 2021, deux autres vaccins sont approuvés. Le 17 mars, afin de faciliter la circulation au sein de l'UE, la Commission propose un certificat vert numérique, aussi appelé passeport sanitaire. Bien qu'il y ait de vives tensions sur les commandes de vaccins par la Commission, cette dernière ayant privilégié le prix et non la vitesse de livraison, les campagnes de vaccination en Europe rattrapent leur retard initial par rapport au Royaume-Uni et aux États-Unis et, à l'été 2021, plus de la moitié de la population adulte a reçu au moins une dose de vaccin.

Dans l'ensemble, il semble que l'UE et ses États membres aient tiré les leçons de la crise de la zone euro. Après une phase initiale de désorganisation et de repli national, les institutions supranationales tentent d'apporter des solutions coordonnées. Malgré ces compétences limitées en matière de santé, une stratégie européenne est lancée (EU4Health). De plus, un paquet d'aides financières est adopté relativement rapidement, moins marqué par la conditionnalité et davantage orienté vers une solidarité européenne, avec une mutualisation partielle de la dette⁵². La clause générale d'exemption du pacte de stabilité budgétaire est activée, ce qui permet aux États de ne plus être contraints par le carcan des règles européennes concernant leur déficit budgétaire et leur endettement dans le cadre de la pandémie. Les règles en matière d'aides d'État sont également temporairement suspendues, et la BCE élargit son programme de rachats de titres publics. Cela accroît certes l'hétérogénéité des situations nationales en termes de niveau d'endettement, mais ces mesures permettent à l'UE d'apporter des réponses financières, budgétaires et monétaires à la crise provoquée par la pandémie.

L'Union se révèle être une bonne gestionnaire de crise et la pandémie en particulier crée un *momentum* pour l'action collective⁵³. Un regain de confiance, voire d'attachement à l'UE est perceptible au sein de l'opinion publique. Alors que la façon dont la crise de la zone euro a été gérée, et la politique d'austérité en particulier, a exacerbé le manque de confiance envers les institutions et les élites politiques⁵⁴, cela semble être moins le cas avec

52 S. Ladi et D. Tsarouhas, « EU Economic Governance and Covid-19: Policy Learning and Windows of Opportunity », *Journal of European Integration*, 42(8), 2020, p. 1041-1056.

53 L. Quaglia et A. Verdun, « The Covid-19 Pandemic and the European Union: Politics, Policies and Institutions », *Journal of European Public Policy*, 30(4), 2023, p. 599-611.

54 A. Crespy, « The EU's Socioeconomic Governance 10 Years after the Crisis: Muddling through and the Revolt against Austerity », *Journal of Common Market Studies*, 58, 2020, p. 133 ; A. Katsanidou et Z. Lefkofridi, « A Decade of Crisis in the European Union: Lessons from Greece », *Journal of Common Market Studies*, 58, 2020, p. 160 ; S. A. Brown, « Brexit, the UK and Europe: Why, How and What Next? », *Journal of European Integration*, 41(1), 2019, p. 123-129 ; S. Bulmer et L. Quaglia, « The Politics and Economics of Brexit », *Journal of European Public Policy*, 25(8), 2018, p. 1089-1098 ; H. Clarke, M. Goodwin et P. Whiteley, *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

la pandémie. Cela ne veut toutefois pas dire que la crise politique et de légitimité de l'UE soit terminée : la pandémie amène son lot de défis, avec la propagation de théories du complot et la montée d'une défiance à l'égard de la science et des experts.

La crise politique

Les différents défis auxquels l'Union a fait face, plus ou moins efficacement, ont nourri une crise politique aux multiples facettes. Elle a révélé les fractures importantes entre États membres, et en particulier leurs visions très contrastées de l'intégration et des politiques souhaitables. Comme l'ont montré les négociations des cadres budgétaires pluriannuels, que ce soit en 2013 pour le cadre budgétaire 2014-2020 ou entre 2018 et 2020 pour celui de 2021-2027, il n'y a pas de dynamique européenne et il existe à la place de forts clivages entre les États membres ainsi qu'entre le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen. La crise de la zone euro a aussi accentué le clivage entre nord et sud de l'Europe quant à leurs attentes respectives de l'intégration européenne, tandis que la crise migratoire a généré des tensions entre les États situés aux frontières de l'UE et les autres.

Les multiples crises ont aussi assuré le succès et la consolidation d'oppositions à l'Union européenne, en alimentant des attitudes populistes déjà bien présentes. La crise de la zone euro et les politiques d'austérité ont nourri les positions antimondialisation de certains partis et segments de l'opinion publique. Un grand nombre de députés eurosceptiques sont élus lors des élections européennes de mai 2014⁵⁵. Dans certains États membres, comme la France, le Royaume-Uni et le Danemark, des partis populistes et eurosceptiques remportent les élections européennes de 2014, tandis qu'on assiste au développement de partis eurosceptiques en Allemagne (Alternative für Deutschland et NPD), en Grèce (Aube dorée) et en Espagne (Podemos). La crise migratoire alimente l'euroscepticisme tant à gauche qu'à droite et tant au nord et à l'est que dans le sud. Dans les pays du sud de l'Europe, l'absence de politique communautaire efficace renforce l'impression de manque de solidarité au sein de l'UE tandis qu'à l'est et au nord,

55 H. Kriesi, « The Populist Challenge », *West European Politics*, 37(2), 2014, p. 361-378.

les tentatives des institutions européennes de créer un système de partage et de redistribution des flux migratoires renforcent les discours nationalistes selon lesquels l'UE est une menace pour l'identité et la souveraineté nationale. Il n'est donc pas étonnant que les élections européennes de 2019 et de 2024 consolident les rangs des eurosceptiques, en particulier de l'extrême droite⁵⁶.

Il faut cependant nuancer l'ampleur de cette vague d'opposition à l'Europe. Pour l'heure, les députés hostiles à l'Union représentent environ un tiers du PE, restent dispersés dans différentes formations, de l'extrême gauche à l'extrême droite, et sont incapables de développer des actions concertées à large échelle⁵⁷. En outre, l'ampleur du succès des partis eurosceptiques et le type d'euroscepticisme varient beaucoup d'un pays à l'autre⁵⁸. Les eurosceptiques radicaux et de droite prospèrent en Europe occidentale, en particulier dans les pays contributeurs nets au budget européen (surtout en France, au Danemark, au Royaume-Uni jusqu'en 2019 et en Finlande); la gauche radicale connaît plus de succès dans le sud de l'Europe, très touchée par la crise économique et financière (en Espagne, au Portugal, en Grèce)⁵⁹. Au sein des institutions européennes, l'impact des eurosceptiques demeure encore largement indirect, même s'il est non négligeable sur certaines thématiques comme l'élargissement ou l'égalité des genres⁶⁰. Les recherches récentes montrent que la consolidation

56 O. Treib, « Euroscepticism is Here to Stay: What Cleavage Theory Can Teach Us about the 2019 European Parliament Elections », *Journal of European Public Policy*, 28(2), 2021, 174-189.

57 N. Startin et N. Brack, « To Cooperate or Not to Cooperate? The European Radical Right and Pan-European Cooperation », in J. FitzGibbon, B. Leruth et N. Startin (éds), *Euroscepticism as a Transnational and Pan-European Phenomenon*, Abingdon, Routledge, 2016.

58 F. M. Ferrara et H. Kriesi (2022), « Crisis Pressures and European Integration », *Journal of European Public Policy*, 29(9), p. 1351-1373; C. Foster et J. Frieden, « Crisis of Trust: Socio-Economic Determinants of Europeans' Confidence in Government », *European Union Politics*, 18(4), 2017, p. 511-535.

59 S. Verney, « Waking the "Sleeping Giant" or Expressing Domestic Dissent? Mainstreaming Euroscepticism in Crisis-Stricken Greece », *International Political Science Review*, 36(3), 2015, p. 279-295.

60 J. Kantola et E. Lombardo, « Strategies of Right Populists in Opposing Gender Equality in a Polarized European Parliament », *International Political Science Review*, 42(5), 2021, p. 565-579; N. Wunsch et M. E. Bélanger, « Radicalisation and Discursive Accommodation: Responses to Rising Euroscepticism in the European Parliament », *West European Politics*, 2023, p. 1-28; T. A. Börzel, P. Broniecki, M. Hartlapp et L. Obholzer, « Contesting Europe: Eurosceptic

du camp eurosceptique a renforcé et élargi la grande coalition, allant des Verts au Parti populaire européen⁶¹. Toutefois, le clivage autour de l'intégration devient de plus en plus saillant au sein du PE depuis la crise de la zone euro et est renforcé par la présence croissante des députés eurosceptiques⁶². Son impact, jusqu'à présent limité, pourrait croître à l'avenir, y compris sur la législation européenne, notamment si les démocrates-chrétiens envisagent de coopérer avec les partis situés plus à droite qu'eux, comme ils le font dans un nombre croissant d'États membres⁶³.

Il faut aussi souligner le succès croissant des partis eurosceptiques aux élections nationales et locales. Alors que, pendant longtemps, ils réussissaient surtout ou même exclusivement aux élections européennes, en raison d'un mode de scrutin favorable, ils ont progressé aux autres niveaux de gouvernement. Ils bénéficient du mécontentement croissant du public à l'égard des institutions politiques, du processus d'intégration, voire du fonctionnement de la démocratie libérale, et ont gagné en légitimité et en crédibilité en raison même de leur présence au PE⁶⁴. Leur succès contribue à influencer indirectement les activités et les positions des dirigeants nationaux en matière européenne, au niveau national comme à Bruxelles. Ainsi, des études récentes démontrent que l'impact des partis eurosceptiques est double. Leur succès croissant entraîne, d'une part, une normalisation des attitudes et des positionnements eurosceptiques dans les

Dissent and Integration Polarization in the European Parliament », *Journal of Common Market Studies*, 2023.

61 N. Brack, A. Marié et O. Costa (2025), « Unity in Adversity: Has the Grand Coalition Survived Fragmentation and Covid-19 in the 9th European Parliament? », *The Journal of Legislative Studies*, 2025, p. 1-28 ; G. Jeong, « European Parliament Elections 2024 – A New Trend? », *Political Insight*, 15(4), 2024, p. 22-25.

62 A. Cheysson et N. Fraccaroli (2025), « The Transformation of the European Parliament's Voting Dimensions: Agenda-Driven or Secular Change? », *Journal of European Public Policy*, 2025, p. 1-47, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2025.2468441> (consulté le 8 mai 2025).

63 N. Brack et A. Marié, « From Fringe to Front? Assessing the Voting Influence of the Radical Right in the European Parliament », *European Union Politics*, 25(4), 2024, p. 748-771.

64 Voir notamment E. Reungoat, « Mobiliser l'Europe dans la compétition nationale », *Politique européenne*, 1, 2014, p. 120-162.

médias, chez les dirigeants politiques et dans l'opinion publique⁶⁵. Longtemps cantonné aux marges de la vie politique, l'euroscpticisme devient peu à peu *mainstream*. D'autre part, les partis traditionnels semblent être sous pression et tendent à dissimuler leur positionnement pro-européen, voire à tenir des discours de plus en plus critiques vis-à-vis de l'Union⁶⁶.

Nous assistons à l'émergence d'un jeu à deux niveaux dans lequel les citoyens utilisent les élections nationales pour peser sur la gouvernance de l'UE. Même si dans la plupart des États, les partis populistes et euroscptiques restent encore une voix minoritaire, ils se sont progressivement frayé un chemin vers l'exercice de responsabilités gouvernementales. Ainsi, le PiS polonais gouverne la Pologne de 2015 à 2023 et est non seulement un acteur critique de l'UE, mais met également en œuvre des réformes institutionnelles et constitutionnelles remettant en cause l'État de droit et la démocratie libérale⁶⁷. De même, le parti Fidesz, dirigé par Viktor Orbán, est aux commandes en Hongrie depuis 2010 et revendique la paternité de la notion de démocratie « illibérale »⁶⁸.

65 S. Stier, C. Froio et J. Ho, « Mainstreaming the Populist Radical Right? Online News Exposure and Voting Behavior in the 2019 European Parliament Election », *European Political Science Review*, 16(1), 2024, p. 1-17; T. Völker et D. Saldivia Gonzatti (2024), « Discourse Networks of the Far Right: How Far-Right Actors Become Mainstream in Public Debates », *Political Communication*, 41(3), 2024, p. 353-372.

66 N. Brack et N. Startin, *Euroscpticism: From the Margins to the Mainstream*, *International Political Science Review*, numéro spécial, 36(3), juin 2015; P. Taggart et A. Szczerbiak, « Coming in from the Cold? Euroscpticism, Government Participation and Party Positions on Europe », *Journal of Common Market Studies*, 51(1), 2013, p. 17-37; M. J. Meijers, « Contagious Euroscpticism. The Impact of Euroscptic Support on Mainstream Party Positions on European Integration », *Party Politics*, 1354068815601787, 2015.

67 R. D. Kelemen et L. Pech, « The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, 2019, p. 59-74; L. Pech, P. Wachowicz et D. Mazur, « Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)action », *Hague Journal on the Rule of Law*, 13(1), 2021, p. 1-43.

68 A. Buzogány, « Illiberal Democracy in Hungary: Authoritarian Diffusion or Domestic Causation? », in *Authoritarian Diffusion and Cooperation*, Londres, Routledge, p. 73-91; R. Coman et C. Leconte, « Contesting EU authority in the Name of European Identity: The New Clothes of the Sovereignty Discourse in

À cela s'ajoutent les cas italien, suédois et finlandais. En 2018, l'Italie vote majoritairement pour des partis antisystèmes. Un gouvernement dit « jaune-vert » se forme sur la base d'une coalition entre le parti populiste Mouvement 5 étoiles et le parti de droite radicale La Ligue, mais cette alliance sera de courte durée, notamment en raison de son incapacité à interagir de façon constructive au niveau européen⁶⁹. Elle annonce le gouvernement Meloni, formé à la suite des élections anticipées du 25 septembre 2022 et soutenu par une coalition entre le parti postfasciste Frères d'Italie, La Ligue et Forza Italia. En Suède, le parti de droite radicale des Démocrates suédois remporte 20,7 % des suffrages lors des élections législatives et soutient, depuis, le gouvernement Kristersson, formé par une coalition minoritaire de trois partis de droite. En Finlande, le parti eurosceptique et de droite radicale Les Finlandais remporte également 20 % des votes lors du scrutin de juin 2023 et entre dans le gouvernement Orpo. Les élections aux Pays-Bas fin 2023 voient le parti de droite radicale PVV de Geert Wilders sortir vainqueur et former un gouvernement, en coalition avec le Parti populaire pour la liberté et la démocratie, le parti Nouveau Contrat social et le Mouvement agriculteur-citoyen en place depuis juillet 2024. Les élections fédérales allemandes de février 2025 ont vu le parti d'extrême droite Alternative pour l'Allemagne arriver en seconde position, avec plus de 20 % des votes ; en raison du cordon sanitaire, il est toutefois probable qu'il reste dans l'opposition. Bien que les gouvernements incluant des partis de droite radicale et eurosceptique restent minoritaires dans l'UE, ces partis n'ont jamais été aussi bien représentés au sein des exécutifs nationaux et, par extension, au sein du Conseil de l'UE et du Conseil européen.

Le Brexit, qui a constitué une crise existentielle pour l'UE (voir l'**encadré 3**), a toutefois entraîné un changement dans la posture eurosceptique de la plupart des partis. En effet, loin de constituer pour eux un modèle, il a un effet repoussoir. Les tensions politiques, les perturbations économiques et les crispations

Central Europe », *Understanding Conflicts of Sovereignty in the EU*, Londres, Routledge, 2021, p. 38-53.

69 T. Christiansen, « The EU's New Normal: Consolidating European Integration in an Era of Populism and Geo-Economics », *Journal of Common Market Studies*, 58, 2020, p. 13.

sociétales que connaît le Royaume-Uni depuis le référendum de 2016 forcent les partis eurosceptiques à changer leur fusil d'épaule. Plutôt que de prôner une sortie de l'UE, ils tentent désormais de changer l'Union de l'intérieur et de modifier le cours de l'intégration. Leurs discours anti-Union demeurent, mais ils développent dorénavant une stratégie plus dangereuse : utilisant les financements européens et les avantages de l'intégration, ils cherchent à bloquer ou à réformer les politiques européennes et adoptent des discours contestant les institutions européennes, mais prétendant défendre l'identité et l'idée européennes⁷⁰.

Encadré 3. Le Brexit⁷¹

Le succès du parti UKIP lors des élections européennes ces dernières années, la division du Parti conservateur et la pression des tabloïds poussent le Premier ministre britannique David Cameron à annoncer, en janvier 2013, la tenue d'un référendum sur l'appartenance du pays à une Union européenne réformée en cas de victoire du Parti conservateur lors des élections législatives de 2015⁷². L'hypothèse d'une sortie de l'Union, qui n'a pas été envisagée à l'origine par les traités (si nous mettons à part les cas « techniques » de l'Algérie, du Groenland et de Saint-Barthélemy), est prévue à l'article 50 TUE depuis le traité de Lisbonne. En 2015, le Parti conservateur remporte les élections législatives et entreprend des contacts avec ses homologues pour négocier des aménagements aux traités européens en faveur du Royaume-Uni, en particulier en lien avec la libre circulation des personnes. L'arrangement qu'il obtient auprès de ses partenaires européens est jugé faible et peu convaincant. Lors du référendum consultatif organisé le 23 juin 2016, à l'issue d'une vive campagne d'un peu plus de trois mois, l'option Brexit l'emporte avec 51,9 % des voix. À la suite de ce résultat, David Cameron démissionne.

70 R. Coman et C. Leconte, *op. cit.* ; S. Usherwood, « The Third Era of British Euroscepticism: Brexit as a Paradigm Shift », *The Political Quarterly*, 89(4), 2018, p. 553-559 ; P. Taggart et A. Szczerbiak, « Putting Brexit into Perspective: The Effect of the Eurozone and Migration Crises and Brexit on Euroscepticism in European States », in *The Politics and Economics of Brexit*, Londres, Routledge, p. 106-126.

71 Voir A. Alexandre-Collier, P. Schnapper et S. Usherwood (éds), *The Nested Games of Brexit*, Londres, Routledge, 2022 ; J. E. Fossum et C. Lord (éds), *Handbook on the European Union and Brexit*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2023.

72 « David Cameron Promises In/Out Referendum on EU », *BBC News*, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21148282> (consulté le 19 avril 2013).

Il est remplacé par Theresa May, qui promet une approche radicale de la sortie du pays de l'Union, selon la formule « *Brexit means Brexit* ». Après d'âpres négociations avec le Parlement britannique sur le rôle de ce dernier, le Premier ministre déclenche le 29 mars 2017 la procédure de sortie prévue par l'article 50. Cette procédure prévoit un délai de deux ans pour négocier l'accord de retrait. En novembre 2018, cet accord de retrait est adopté par les vingt-sept États membres. Theresa May le soumet alors au Parlement britannique pour approbation en janvier 2019. S'ensuivent une saga politique et des conflits entre Parlement et gouvernement britannique, le Parlement rejetant le *deal* à trois reprises et provoquant la démission de Theresa May en mai 2019⁷³. Boris Johnson devient le nouveau Premier ministre le 24 juillet. Mais, afin de sortir de l'impasse du Brexit, les députés britanniques votent le 29 octobre en faveur de la tenue d'élections législatives. Le 12 décembre, le Parti conservateur remporte une majorité de 365 sièges, ce qui permet à Johnson de faire voter l'accord de retrait par le Parlement. Le Royaume-Uni quitte officiellement l'UE le 31 janvier 2020, avec toutefois une période de transition d'un an au cours de laquelle le Royaume-Uni reste partie intégrante du marché unique européen et de l'union douanière afin de permettre la négociation d'un accord commercial. L'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni est signé le 30 décembre 2020 et entre en vigueur le 1^{er} mai 2020, incluant un accord de libre-échange, un partenariat sur la sécurité publique et un cadre de gouvernance. Le texte, peu ambitieux, a provoqué d'innombrables difficultés pour les acteurs économiques des deux côtés de la Manche, ainsi que pour les Britanniques résidant sur le continent. Une majorité de citoyens a vite émergé au Royaume-Uni pour constater que le Brexit n'avait pas tenu ses promesses et regretter cette décision⁷⁴.

73 Voir C. Bickerton et N. Brack, « Implementing the Will of the People: Sovereignty and Policy Conflicts in the Aftermath of the UK's Referendum on EU Membership », *Comparative European Politics*, 20(3), 2022, p. 295-313 ; G. Baldini, E. Bressanelli et S. Gianfreda, « Taking Back Control? Brexit, Sovereignism and Populism in Westminster (2015-17) », in *Sovereignism and Populism*, Londres, Routledge, 2021, p. 69-84 ; A. McConnell et S. Tormey, « Explanations for the Brexit Policy Fiasco: Near-Impossible Challenge, Leadership Failure or Westminster Pathology? », in *The Brexit Policy Fiasco*, Londres, Routledge, p. 37-54.

74 I. Montagu et N. Maplethorpe, « Five Years of Unprecedented Challenges: The Impact of the 2019-2024 Parliament on Public Opinion », 2024.

Les partis populistes et eurosceptiques au pouvoir en Pologne et en Hongrie sont aussi la source d'une nouvelle crise politique, à savoir la remise en cause de l'État de droit et le recul démocratique au cœur même de l'Union. La contestation de la démocratie libérale et les atteintes répétées à l'État de droit sont au centre de nombreux débats au sein des institutions européennes depuis les années 2010⁷⁵. Bien que ces violations des normes démocratiques ne se limitent pas à la Hongrie et à la Pologne, ces deux pays réforment progressivement leur système politique, médiatique et judiciaire après l'arrivée au pouvoir du Fidesz (Hongrie) et du parti Droit et Justice (PiS, Pologne). Viktor Orbán, Premier ministre hongrois depuis 2010, ne cache d'ailleurs pas ses intentions de transformer le pays en démocratie « illibérale ». Les changements introduits quant à la liberté de la presse, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le système électoral et la Constitution remettent fondamentalement en cause les normes et valeurs de la démocratie libérale et suscitent de vives réactions au niveau national et européen. Ce recul démocratique constitue une menace essentielle pour l'UE et son ordre constitutionnel : alors que les normes et valeurs démocratiques sont à la base de la construction européenne (article 2 du traité sur l'UE), la capacité de l'Union à imposer de telles normes à des gouvernements est limitée et il faudra attendre décembre 2020 pour qu'un mécanisme liant financements européens et respects des normes démocratiques voie le jour⁷⁶. Il fait immédiatement l'objet d'un recours de la Pologne et de la Hongrie auprès de la Cour de justice. Le 16 février 2022, celle-ci déboute à l'unanimité les plaignants et, le 27 avril, la Commission déclenche

75 Pour comprendre les débats sur l'État de droit dans l'UE, voir R. Coman, *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity: Actors, Tools and Challenges*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2022.

76 C. Closa et D. Kochenov (éds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016 ; R. D. Kelemen et M. Blauburger, « Introducing the Debate: European Union Safeguards Against Member States' Democratic Backsliding », *Journal of European Public Policy*, 24(3), 2017, p. 317-320 ; R. D. Kelemen, « The European Union's Authoritarian Equilibrium », *Journal of European Public Policy*, 27(3), 2020, p. 481-499 ; R. D. Kelemen, « Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union », *Government and Opposition*, 52(2), 2020, p. 211-238.

officiellement ce mécanisme à l'encontre de la Hongrie. Viktor Orbán parvient, malgré tout, à obtenir des financements en jouant de son veto pour des décisions clés du Conseil européen, en rapport notamment avec la guerre en Ukraine. La situation reste ainsi précaire : l'UE n'est pas en mesure de faire face au défi illibéral en son sein, ce qui compromet sa capacité à faire respecter le droit, mais également à promouvoir les valeurs démocratiques dans son voisinage et, de façon plus générale, sa politique étrangère. Certains estiment d'ailleurs que ce conflit sur les normes et valeurs fondamentales est une menace existentielle pour la démocratie en Europe⁷⁷.

Ces dernières années, l'Union européenne fait face à une situation paradoxale. D'un côté, la plupart des responsables politiques nationaux estiment que les États ont besoin de politiques européennes ambitieuses pour faire face aux effets de la crise financière et économique, ainsi qu'aux autres défis du moment (chômage, désindustrialisation, réchauffement climatique, crise migratoire, enjeux énergétiques, sécurité internationale, etc.). Ils sont toutefois de plus en plus critiques vis-à-vis de l'Union, notamment parce que la rhétorique antieuropéenne s'est largement diffusée dans les opinions publiques, les médias et les systèmes de partis. L'Union fait face à des aspirations à la « renationalisation » de certaines politiques et à un fonctionnement plus intergouvernemental, qui s'incarne dans le rôle central joué par le Conseil européen depuis le début de la crise financière⁷⁸.

Malgré ces difficultés, mais aussi pour y faire face, les institutions de l'UE continuent à évoluer, du moins d'un point de vue informel. Ainsi, le 28 avril 2014, dans la perspective des élections européennes, les cinq principaux partis politiques européens désignent leurs candidats à la présidence de la Commission.

77 N. Brack et R. Coman, « How and Why Is Liberal Democracy Contested in the EU », in *The Renewal of Liberal Democracy: Vision, Strategy, Competition, Parties and Civil Society*, 2023, disponible sur <https://europatarsasag.hu/sites/default/files/open-space/documents/magyarorszagi-therenewalvolume.pdf> (consulté le 8 mai 2025).

78 U. Puetter, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2014 ; D. Hodson, C. Bickerton et U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

L'objectif est de personnaliser les élections européennes dans une logique similaire à la pratique politique allemande en désignant des « candidats de tête » (*Spitzenkandidaten*), de sorte que le leader du parti vainqueur des élections soit nommé à la tête de la Commission européenne. Pendant la campagne, ces candidats participent à plusieurs « débats présidentiels » qui bénéficient d'une couverture médiatique considérable, du moins par comparaison avec les élections européennes précédentes. En mai 2014, le PPE obtient le plus grand nombre de sièges au Parlement, malgré un net recul en valeur absolue. En conséquence, les principaux groupes politiques (démocrates-chrétiens du PPE, socialistes du groupe S&D et libéraux du groupe ADLE) désignent Jean-Claude Juncker (PPE) comme candidat officiel du Parlement européen pour la présidence de la Commission. Plusieurs dirigeants nationaux critiquent cette initiative, estimant qu'elle est contraire à l'esprit des traités, mais Jean-Claude Juncker est finalement nommé par le Conseil européen, puis « élu » par le Parlement le 15 juillet 2014.

Toutefois, le processus des *Spitzenkandidaten* n'est pas reconduit pour les élections de 2019, pour plusieurs raisons. Le parti libéral refuse d'appliquer le principe tel quel, à savoir ne nommer qu'un seul candidat, et en nomme sept. Ensuite, le candidat du PPE, Manfred Weber, est controversé au sein du Parlement, de son propre parti et du Conseil européen, en particulier parmi les représentants du groupe de Visegrád (Hongrie, Pologne, Tchéquie et Slovaquie). Enfin, alors que certains chefs d'État sont hostiles au processus des *Spitzenkandidaten* en tant que tel, « le Conseil européen fait valoir la pluralité des variables à prendre en considération pour choisir le président de la Commission, choix lié, selon lui, à celui des dirigeants des autres institutions (groupe politique, nationalité, profil, âge, genre, etc.) »⁷⁹. En juillet 2019, le Conseil européen propose la candidature d'Ursula von der Leyen, qui n'est pas députée européenne. Elle n'est validée par le Parlement qu'à une mince majorité : 383 votes favorables pour 376 requis. Pour les élections européennes de

79 O. Costa et P. Thinus, *Spitzenkandidaten : oui ou non ?*, hors-série, Paris, Institut Jacques Delors, 2022, <https://institutdelors.eu/publications/spitzenkandidaten-oui-ou-non> (consulté le 8 mai 2025).

2024, les partis européens nomment leurs candidats de tête respectifs selon la logique des *Spitzenkandidaten*. Mais, étant donné que la présidente en fonction Ursula von der Leyen est nommée candidate du PPE sans concourir aux élections européennes, la logique n'est pas vraiment respectée. Surtout, malgré les multiples demandes des partis européens et du Parlement, le système des *Spitzenkandidaten* n'a fait l'objet d'aucune formalisation, et pas même d'un accord interinstitutionnel. Son avenir reste donc très incertain, car il repose uniquement sur les initiatives des partis et sur la bonne volonté du Conseil européen.

Au chapitre des évolutions politiques, il faut aussi rappeler que le 1^{er} novembre 2014, comme prévu par le traité de Lisbonne, de nouvelles règles entrent en vigueur pour ce qui concerne le vote à la majorité qualifiée au Conseil. Depuis, les principales décisions doivent obtenir une double majorité des États membres (55 %) et de la population (65 %). Ce système ne modifie pas fondamentalement le fonctionnement du Conseil, mais rend la décision un peu plus aisée et plus lisible pour les citoyens, et simplifiera les élargissements futurs.

Malgré la crise multiple que traverse le projet européen, le processus d'élargissement de l'UE se poursuit. En juin 2013, le Conseil européen ouvre les négociations d'adhésion avec la Serbie et, le 1^{er} juillet, la Croatie rejoint l'UE, devenant le vingt-huitième État membre. La question ukrainienne – surtout après l'annexion de la Crimée par la Russie – devient centrale pour la politique étrangère de l'Union. Malgré les tensions, les accords d'association entre l'UE et la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine sont confirmés en janvier 2015. Début 2022, en conséquence de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ces trois pays envoient leur candidature d'adhésion à l'Union. Le 23 juin de la même année, le Conseil européen accorde le statut de candidat à l'adhésion européenne à l'Ukraine et à la Moldavie, mais pas à la Géorgie, que les chefs d'État et de gouvernement n'estiment pas encore prête. La crise puis la guerre russo-ukrainienne mettent en évidence les limites et les échecs de la politique européenne de voisinage, mais soulignent aussi l'attractivité qu'elle conserve pour des pays proches. En décembre 2023, le Conseil européen décide d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie, et d'accorder le statut de pays candidat à la Géorgie.

Sur le plan institutionnel, une Conférence sur l'avenir de l'Europe est lancée en mars 2021 en tant qu'initiative commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Des citoyens de toute l'Europe se réunissent pendant un an afin de partager des idées et de formuler des recommandations pour l'avenir de l'Europe. Quatre panels sont organisés, chacun comprenant deux cents citoyens sélectionnés de manière aléatoire et portant sur un thème : économie, justice sociale, emploi, éducation, culture, sport et transformation numérique ; démocratie européenne, valeurs, droits, État de droit et sécurité ; changement climatique, environnement et santé ; et l'UE dans le monde et la migration. La conférence s'achève le 9 mai 2022 avec un rapport synthétisant près de cinquante propositions citoyennes. Cette conférence suscite un regain d'intérêt pour une discussion sur la réforme de l'UE, de ses institutions et l'orientation de ses politiques. Ainsi, un groupe de douze experts franco-allemands indépendants prépare un rapport contenant un ensemble de propositions de réforme de l'UE dans la perspective des futurs élargissements. Mandaté par la secrétaire d'État française chargée de l'Europe, Laurence Boone, et son homologue allemande, Anna Lührmann, ministre adjointe à l'Europe et au Climat, ce groupe d'experts présente son rapport le 19 septembre 2023 lors du Conseil des affaires générales⁸⁰. En parallèle, le Parlement européen adopte également une résolution sur la réforme des traités lors de la séance plénière du 22 novembre 2023⁸¹ et demande au Conseil européen d'appeler à une convention pour la révision des traités.

L'Union face aux défis géopolitiques

Lors de sa nomination à la tête de la Commission, en 2019, Ursula von der Leyen annonce que sa Commission sera

80 O. Costa et D. Schwarzer, « Élargir et réformer l'Union : la feuille de route du "Groupe des Douze" », 4 octobre 2023, <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/10/04/elargir-et-reformer-lunion-la-feuille-de-route-du-groupe-des-douze> (consulté le 8 mai 2025).

81 Parlement européen, textes adoptés le 22 novembre 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_FR.html (consulté le 8 mai 2025).

« géopolitique »⁸². L'idée est qu'elle ne peut plus penser ses politiques et sa stratégie en raisonnant à la seule échelle interne, mais qu'elle doit systématiquement considérer que son action, dans tous les domaines, s'inscrit dans un contexte global en constante évolution. L'histoire lui a donné raison et, ces dernières années, une nouvelle crise s'est invitée dans les discussions au sujet de l'Union européenne : celle de sa fragilité géopolitique et de sa capacité militaire.

Le sujet n'est pas nouveau, puisque dès 1954, la problématique a été mise à l'agenda avec la Communauté européenne de la défense – dont le traité fut rejeté par l'Assemblée nationale française. Ce sujet est réactivé progressivement, avec l'apparition du Conseil européen en 1974 et les premiers efforts destinés à coordonner les politiques extérieures des États membres. Un saut qualitatif s'opère après l'effondrement du bloc soviétique, avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993, qui institue une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les initiatives en matière de défense se multiplient depuis le début des années 2000, et les traités sont modifiés à plusieurs reprises à ce sujet. Ces efforts sont toutefois limités, en raison de l'attachement des États à ces compétences et de leurs divergences de moyens, stratégies et perceptions en la matière. Les appels à l'affirmation de la « puissance » de l'Europe lancés par le président français Emmanuel Macron au début de son premier mandat (2017)⁸³ restent sans suite, mais banalisent la réflexion sur ce sujet dans les cercles européens. On constate néanmoins que, lorsqu'il s'agit de compétences régaliennes, les responsables politiques nationaux – comme les citoyens, d'ailleurs – sont peu désireux de les concéder aux institutions européennes ou de les exercer en commun. Faute de soutien suffisant à une vision fédérale de l'intégration européenne, ils ne le font que s'il y a un impératif majeur. Ces dernières années, on a pu faire le même constat s'agissant de la politique migratoire, de santé publique, ou macro-économique :

82 S. Bermann, « Europe géopolitique ou géopolitique de l'Europe : quelle place pour l'Union européenne dans la compétition des grandes puissances ? », *Revue internationale et stratégique*, (2), 2021, p. 75-82.

83 M. Duclos, « Le premier quinquennat d'Emmanuel Macron en politique étrangère », in *Annuaire français de relations internationales*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2023, p. 555-567.

elles n'ont connu un sursaut d'intégration que lorsque l'Union se trouvait au pied du mur⁸⁴.

Ces dernières années, deux événements majeurs sont venus bousculer les conceptions en matière de politique extérieure, et contraindre les Vingt-Sept à envisager des réformes et initiatives d'ampleur. Le premier est l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022. Comme nous le verrons dans le chapitre 8, cet événement contraint l'Union à adopter une série de mesures inédites et modifie profondément les stratégies des institutions, comme celle des États membres. L'idée que la paix est un acquis irréversible pour l'Europe est battue en brèche, et l'Union est contrainte d'adopter une attitude plus offensive sur la scène internationale⁸⁵. Le second événement est la réélection de Donald Trump, le 5 novembre 2024, et ses multiples décisions et déclarations consécutives à son entrée en fonction, le 21 janvier 2025. En l'espace de quelques semaines, beaucoup des certitudes sur lesquelles les Européens appuyaient leur conception en matière de défense et de sécurité (la souveraineté des États, l'intangibilité de leurs frontières, le bénéfice du parapluie nucléaire américain, l'implication de ces derniers dans l'OTAN, la notion même d'« Occident ») volent en éclats⁸⁶. Le président américain n'hésite pas à revendiquer le Groenland – pays constitutif du Royaume du Danemark et associé à l'Union – et laisse planer le doute quant à l'attitude de son pays si les troupes russes venaient à envahir les pays baltes ou la Pologne. Un renversement d'alliance inattendu s'opère : Donald Trump refuse de reconnaître la responsabilité de la Russie dans la guerre d'Ukraine et décrit l'Union comme un projet destiné à nuire aux intérêts de son pays.

Les leaders des institutions européennes et des États membres, de même que le secrétaire général de l'OTAN et les chefs de gouvernement britannique, canadien et turc, prennent des initiatives dans le cadre de l'Union et de manière *ad hoc* pour répondre à ce nouveau défi. Elles portent à la fois sur la manière de coordonner

84 É. Cohen et R. Robert, *La Valse européenne : les trois temps de la crise*, Paris, Fayard, 2021.

85 T. Chopin et C. Lequesne, « L'Union européenne dans un continent en guerre », *Politique étrangère*, (3), 2022, p. 75-87.

86 P. Bourgois, « Les Conséquences de l'élection de Donald Trump pour l'Europe », *Questions internationales*, 129(1), 2025, p. 119-125.

les moyens militaires et les stratégies des États membres et de leurs alliés, de développer l'industrie militaire à l'échelle de l'Union et de la doter de moyens de défense propres. L'Union doit s'affirmer comme un bloc autonome entre les États-Unis, la Russie et la Chine, ou accepter sa « vassalisation ». Pour la première fois, les opinions publiques considèrent la possibilité de mettre en place une véritable politique de défense européenne.

Cette crise géopolitique d'une ampleur sans précédent se double de réflexions sur d'autres enjeux, tels que le financement de l'intégration européenne et sa politique commerciale.

Le financement de la politique de défense et de sa politique industrielle en la matière est un enjeu majeur, compte tenu des moyens budgétaires réduits de l'Union européenne (1 % du PIB des Vingt-Sept, contre environ 25 % pour l'État fédéral américain), des difficultés budgétaires que rencontrent la plupart des États membres et du niveau très élevé de la fiscalité en Europe. La présidente de la Commission européenne annonce néanmoins le 3 mars 2025 le plan ReArm Europe, qui doit permettre de mobiliser près de 800 milliards d'euros. Il est accueilli avec un enthousiasme variable, mais les lignes bougent. En Allemagne, le conservateur Friedrich Merz, nouveau chancelier pressenti à l'issue des élections législatives du 23 février 2025, n'écarte pas l'idée de recourir à la dette pour financer des dépenses militaires, option qui était exclue par son prédécesseur socialiste.

La menace d'une guerre commerciale avec les États-Unis relance aussi les initiatives de la Commission en faveur de la négociation d'accords de libre-échange avec d'autres blocs, pour compenser la baisse attendue du commerce transatlantique. En décembre 2024, Ursula von der Leyen signe l'accord UE-Mercosur, en négociation depuis 1999, contre l'avis de plusieurs responsables politiques nationaux⁸⁷. Elle annonce aussi vouloir relancer les discussions avec d'autres pays (Malaisie, Mexique, Australie, Philippines, Indonésie, etc.) pour trouver des débouchés alternatifs aux produits européens et assurer l'approvisionnement de l'Union en matières premières et en ressources critiques. Mais des voix s'élèvent pour considérer que le temps du

87 M. Combes, « Libre-échange et moins-disant social et écologique », *Après-demain*, 72(1), 2025, p. 19-21.

libre-échange globalisé est passé, et qu'il convient de définir une autre approche, prenant mieux en considération l'attitude hostile des autres blocs (Russie, Chine, États-Unis, etc.) et des objectifs tels que l'autonomie stratégique et la souveraineté de l'Union. Certains estiment que le protectionnisme doit être envisagé et que l'Union européenne doit modifier sa stratégie en matière de politique industrielle, de politique agricole et de politique commerciale, afin de renforcer son indépendance et sa sécurité en cas de crise majeure. Il est vrai que le Covid-19 et la guerre en Ukraine ont révélé sa dépendance aux importations dans de nombreux domaines (énergie, produits de santé, informatique, denrées alimentaires, haute technologie, etc.) et déclenché une réflexion inédite sur les moyens d'y remédier.

Enfin, l'évolution du contexte international relance les discussions sur les grandes orientations de la Commission. Alors que le premier mandat d'Ursula von der Leyen avait été marqué par le *Green Deal*, c'est-à-dire la volonté d'inclure des objectifs de protection de l'environnement et de décarbonation dans toutes les politiques, les critiques se multiplient dans les milieux économiques et politiques pour dénoncer l'impact négatif de cette approche sur la compétitivité de l'Union et sa capacité d'innovation. Ici encore les enjeux globaux jouent un rôle central, l'argument central étant que l'Union ne peut pas, à la fois, s'imposer des standards ambitieux en matière de protection de l'environnement, de décarbonation, de protection des consommateurs et de droits sociaux, et rester compétitive à l'échelle globale dans une économie ouverte. Elle doit donc aussi prendre en considération les enjeux de sa compétitivité et lutter contre sa tendance à tout réguler, comme l'y invitent les rapports Letta et Draghi (2024), commandés par la Commission européenne⁸⁸. Les premières initiatives de la Commission von der Leyen II montrent qu'un virage s'opère, avec le *Clean Industrial Deal* (CID) et l'annonce, le 26 février 2025, de la volonté de « simplifier » une

88 E. Letta, « Le marché intérieur, au carrefour des souverainetés nationales et européenne », *Pouvoirs*, 190(3), 2024, p. 59-68 ; F. Favreau, « Chronique du management public : le pacte vert à l'épreuve du rapport Draghi », *Politiques & Management public*, 41(3), 2024, p. 379-383.

série de normes adoptées pendant le précédent mandat via un texte omnibus.

Les crises institutionnelle puis budgétaire, économique, migratoire, sanitaire, politique et stratégique qui ont marqué l'histoire de l'Union depuis le début des années 2000 prouvent que le processus d'intégration européenne, loin d'être linéaire et prévisible, a été une succession de phases d'enthousiasme, de stagnation et de tensions ponctuée d'événements inattendus. Comme l'a indiqué G. Ross, le processus d'intégration n'a jamais été facile et l'UE est « encline à la crise »⁸⁹. La chronologie récente atteste que toute prédiction relative à l'Union, même de court terme, est vouée à l'échec, et que les paramètres qui commandent son fonctionnement et ses progrès sont nombreux et complexes. Le processus d'intégration européenne demeure très sensible aux évolutions de la vie politique nationale, et d'autant plus que les enjeux européens en sont devenus un élément central. Au clivage traditionnel entre gauche et droite ou entre progressistes et conservateurs s'est superposé un clivage entre les partisans de la fermeture, du protectionnisme et du refus économique, social et culturel de la globalisation, et les tenants de l'ouverture, de l'intégration européenne et de la globalisation maîtrisée. Ce second clivage, entre « perdants » et « gagnants » de la mondialisation⁹⁰, divise en profondeur les différentes familles politiques et bouscule les systèmes partisans des États membres. Dans l'état actuel des choses, et malgré des initiatives régulières des

89 G. Ross, *op. cit.* ; P. Pierson, « The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis », in W. Sandholtz et A. Stone Sweet (éds), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

90 H. Kriesi, « Restructuration of Partisan Politics and the Emergence of a New Cleavage Based on Values », *West European Politics*, 33(3), 2010, p. 673-685 ; H. Kriesi, E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschieer et T. Frey, *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008 ; R. Ford et W. Jennings, « The Changing Cleavage Politics of Western Europe », *Annual Review of Political Science*, 23, 2020, p. 295-314 ; L. Hooghe et G. Marks, « Cleavage Theory Meets Europe's Crises: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage », *Journal of European Public Policy*, 25(1), 2018, p. 109-135.

partisans d'une poursuite de l'intégration européenne, le camp des sceptiques a le vent en poupe. En effet, les crises économique et migratoire ont renforcé cette division et le défi pour les leaders politiques, au niveau national mais aussi européen, est de trouver une façon de répondre aux préoccupations de ces citoyens qui se sentent laissés pour compte, n'ont pas l'impression de bénéficier de la libre circulation et du libre-échange et considèrent le projet européen et l'immigration comme une menace pour leur identité et leur culture⁹¹.

Le projet initial d'intégration européenne, basé sur l'inclusion de nouveaux secteurs et sur une stratégie de « petits pas » dans le domaine économique, n'a pas, contrairement aux prédictions des néofonctionnalistes, donné naissance à un État fédéral. Depuis 2012, plusieurs initiatives ont été prises, au plus haut niveau des institutions de l'Union, en faveur d'une relance fédérale ou de la formalisation d'une Europe à plusieurs vitesses comportant un noyau dur d'États désireux d'aller plus loin dans l'intégration. Certains économistes estiment aussi que c'est le prix à payer pour remédier définitivement à l'instabilité de la zone euro⁹². Cependant, aucune avancée concrète n'a été réalisée et le fonctionnement de l'Union révèle aujourd'hui la place fondamentale de la logique intergouvernementale et l'importance des divergences entre les responsables politiques nationaux⁹³. La perspective fédérale se heurte aussi aux fortes réticences de certains dirigeants nationaux – à commencer par les Allemands – face à la mise en place de mécanismes de solidarité financière et à l'attribution de compétences en la matière aux institutions supranationales. Depuis le début des crises, au tournant des années 2010, le Parlement européen est resté cantonné à un rôle de commentateur et la Commission n'a joué qu'un rôle mineur :

91 S. B. Hobolt, « The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent », *Journal of European Public Policy*, 23(9), 2016, p. 1259-1277.

92 Voir notamment l'interview de J.-F. Robin, « Le marché veut le fédéralisme », <http://www.euractiv.fr/jean-francois-robin-marche-veut-federalisme-interview> (consulté le 27 juin 2013).

93 Le président français Nicolas Sarkozy avait évoqué la création d'un Fonds monétaire européen, mais d'autres dirigeants nationaux ont récusé cette idée. La chancelière allemande Angela Merkel était particulièrement hostile au principe d'une aide financière aux pays en difficulté tant que des règles imposant une discipline fiscale et budgétaire stricte n'auraient pas été adoptées.

« La plupart des principales réponses de l'Union à la crise de l'eurozone ont été intergouvernementales »⁹⁴ et il est peu probable que la situation change à court terme⁹⁵.

Cette nouvelle phase a mis en lumière les tensions fondamentales qui affectent le projet d'intégration européenne. La plupart des acteurs et des observateurs de l'Union reconnaissent que les défis actuels impliquent une action forte de sa part à l'échelle supranationale. Toutefois, les responsables nationaux sont peu pressés de consentir à de nouvelles avancées et doivent composer avec des opinions publiques de plus en plus eurosceptiques. Ils sont confrontés à ce que les chercheurs ont qualifié de « dissensus contraignant »⁹⁶ : des divergences profondes au sujet du projet d'intégration européenne qui ne permettent plus aux représentants des États de négocier comme bon leur semble à l'échelle européenne. Ils privilégient donc la voie intergouvernementale, qui garantit mieux la souveraineté des États, mais se montre peu propice à la mise en place de politiques ambitieuses et de mécanismes de régulation macro-économique réellement efficaces et contraignants. Cette voie requiert en effet l'unanimité, ce qui exige du temps et aboutit souvent à la recherche du plus petit dénominateur commun. L'Union s'avère donc peu susceptible de produire des réformes notables et de permettre une réaction rapide aux évolutions de la situation économique, politique ou sociale. La décennie de crises a confirmé ces tendances : il n'y a pas eu de réel progrès vers une union politique et/ou économique complète, mais plutôt des changements pragmatiques et incrémentaux⁹⁷.

De telles contradictions ne sont pas nouvelles : elles sont au cœur du principe même de l'intégration européenne, produit de la combinaison des ego nationaux, des initiatives et de la

94 D. Dinan, « Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis », *op. cit.*, p. 91.

95 L. Gocaj et S. Meunier, *op. cit.*

96 L. Hooghe et G. Marks, « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, 39(1), 2009, p. 1-23.

97 M. Rhinard, « The Crisisification of Policy-Making in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 57(3), 2019, p. 616-633 ; R. Coman, A. Crespy et V. A. Schmidt (éds), *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

médiation des institutions supranationales, et de la dissémination des idéaux européens. Ce processus a abouti à la mise en place d'un régime politique complexe et original, fondé sur un équilibre subtil entre des institutions européennes (supranationales et intergouvernementales), des États membres aux attentes contrastées et des représentants d'intérêts de tous horizons. Il a aussi donné naissance à des processus décisionnels amphigouriques, destinés à réconcilier tant bien que mal l'ensemble de ces points de vue.

Plus de soixante-dix ans après les premiers pas de l'intégration, l'Union est un système politique très puissant : elle réunit près d'un demi-milliard de citoyens et jouit du second PIB du monde, derrière les États-Unis et à égalité avec la Chine. Ses institutions sont en charge de nombreuses politiques et ont un effet direct ou indirect – à travers les processus d'européanisation – sur presque tous les secteurs de l'action publique et à tous les niveaux de gouvernement. Toutefois, l'Union continue de souffrir d'une trop grande déconnexion entre son système politique (*polity*), ses actions (*policies*) et sa vie politique (*politics*), qui affecte à la fois son efficacité et sa légitimité. Cette situation est le résultat persistant des choix opérés à l'issue de la Seconde Guerre mondiale : en l'absence de consensus pour entreprendre une intégration proprement politique, sur un mode confédéral ou fédéral, l'accent a été mis sur l'intégration des économies et sur le développement de quelques politiques précises⁹⁸. Le droit et l'expertise ont pallié l'absence d'institutions supranationales souveraines et la faiblesse du politique à l'échelle européenne⁹⁹. Les pères fondateurs espéraient que l'intégration économique favoriserait l'émergence progressive d'un espace politique européen, mais ce processus s'est heurté à la robustesse des institutions politiques nationales et des espaces publics nationaux, qui mobilisent toujours l'essentiel de l'attention des citoyens. Et si l'on peut déceler aujourd'hui une forme d'européanisation de la vie politique dans les États membres et d'une politisation des

98 N. Jabko, *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.

99 M. Rask Madsen et A. Vauchez, « European Constitutionalism at the Cradle. Law and Lawyers in the Construction of a European Political Order (1920-1960) », in A. Jettinghoff et H. Schepel (éds), *In Lawyers' Circles. Lawyers and European Legal Integration*, La Haye, Elsevier Reed, 2005, p. 15-34.

questions européennes, cela n'a pas entraîné un approfondissement de l'intégration, comme l'espéraient les néofonctionnalistes : elle se fait surtout à la faveur de la consolidation d'un discours eurosceptique plus ou moins radical et d'une contestation croissante des politiques européennes.

Le traité de Maastricht a constitué une première tentative de remédier à cette situation en suscitant la création d'un espace public européen et la politisation du fonctionnement de l'Union. Ce traité institue en effet la citoyenneté européenne, reconnaît le rôle des partis politiques européens et renforce les pouvoirs du Parlement européen (législation, budget, contrôle, nomination). Cette tentative, confirmée par tous les autres traités adoptés depuis, n'a pas réellement abouti. L'intégration européenne reste un jeu à deux niveaux où la dimension nationale reste prédominante, au moins du point de vue de « la » politique : la vie politique nationale demeure la priorité pour les citoyens, les médias et les partis et a un impact fort sur les activités des institutions de l'Union. À l'inverse, les élections, les institutions et les partis européens suscitent un intérêt encore limité pour les électeurs et les journalistes. En outre, le fonctionnement de l'Union reste intergouvernemental pour les décisions les plus importantes et technocratique pour ce qui relève de la routine : la politique et les clivages partisans ne jouent donc qu'un rôle secondaire, y compris parfois au Parlement européen. Les citoyens ressentent confusément cette situation et ont le sentiment que l'Union est un Léviathan bureaucratique, qui développe des politiques importantes et contraignantes sans qu'un espace politique vienne les légitimer¹⁰⁰.

100 V. A. Schmidt, *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

CHAPITRE II

Les approches théoriques de l'intégration européenne

À l'instar d'autres branches de la science politique, le développement des études européennes a été directement influencé par les progrès du processus d'intégration lui-même. Dans les années 1950 et 1960, la littérature était essentiellement dominée par les relations internationales. Les chercheurs, qui voulaient comprendre les raisons d'une telle coopération entre États-nations, ont développé des *grand theories*, ou métathéories, pour rendre compte du processus d'intégration en tant que tel. Très tôt, le débat scientifique a été structuré autour des controverses entre néofonctionnalistes et intergouvernementalistes. Après la crise de la chaise vide (1965-1966) et la récession des années 1970, l'intégration supranationale a ralenti et il n'y a pas eu de développement théorique majeur dans les études européennes; la plupart des travaux étaient plutôt descriptifs¹. Dans ce domaine, J. Keeler considère cette période comme un moment sombre ou de marasme des études européennes². À la fin des années 1980, on a assisté à leur renaissance et une littérature très abondante et diversifiée s'est développée depuis lors. Il y a eu un renouveau

1 A. K. Curtis et J. Jupille, « The European Union », in G. T. Kurian (dir.), *International Encyclopedia of Political Science*, Washington, DC, CQ Press, 2011, <http://sobek.colorado.edu/~jupille/research/research.htm> (consulté le 28 juin 2013).

2 J. T. S. Keeler, « Mapping EU Studies: The Evolution from Boutique to Boom Field 1960-2001 », *Journal of Common Market Studies*, 43(3), 2005, p. 557.

des débats entre les métathéories³ mais, surtout, les études européennes se sont « normalisées » : pour analyser l'UE, les spécialistes de politique comparée ont mobilisé les outils théoriques et méthodologiques utilisés pour l'étude des régimes politiques nationaux. Ils ne cherchent pas tant à expliquer le processus d'intégration lui-même qu'à analyser son résultat – l'UE comme système politique –, son fonctionnement et ses actions. Depuis, « l'essentiel des recherches porte sur des problèmes d'ordre inférieur, analysés sous le prisme de mésothéories, le plus souvent en s'appuyant sur (ou au moins en accord avec) les littératures de science politique plus larges. Les débats semblent de plus en plus pragmatiques plutôt que paradigmatiques »⁴. Cependant, avec la décennie de crises ouvertes par celle de la zone euro en 2009, les débats entre les grandes théories (renouvelées) ont été relancés⁵. Avec la politisation accrue de l'UE, les chercheurs ont proposé de nouvelles théories comme le postfonctionnalisme ou un nouvel intergouvernementalisme pour comprendre le processus d'intégration, tandis qu'une littérature a émergé au sujet des résistances à l'intégration et de la désintégration⁶.

Cartographier les études européennes est devenu de plus en plus difficile, étant donné qu'elles sont passées d'une sous-discipline bien spécifique à un champ d'études en pleine expansion, largement connecté à d'autres sous-disciplines : le nombre de

3 On a vu émerger de nouveaux débats entre néofonctionnalistes, intergouvernementalistes et théoriciens de la gouvernance. Voir par exemple G. Marks, « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », in A. W. Cafruny et G. G. Rosenthal, *The State of the European Community, The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p. 391-422 ; A. Moravcsik, « Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community », *International Organization*, 45(1), 1991, p. 19-56 ; W. Sandholtz et J. Zysman, « 1992: Recasting the European Bargain », *World Politics*, 42(1), 1989, p. 95-128.

4 A. K. Curtis et J. Jupille, *op. cit.*

5 D. Dinan, N. Nugent et W. E. Paterson (éds), *The European Union in Crisis*, Londres, Palgrave, 2017 ; F. Schimmelfennig, « European Integration (Theory) in Times of Crisis: A Comparison of the Euro and Schengen Crisis », *Journal of European Public Policy*, 25(7), 2018, p. 969-989.

6 Voir notamment S. Auer, « European Disintegration. A Blind Spot of Integration Theory? », in Council for European Studies, 22nd *International Conference of Europeanists*, juillet 2015 ; B. Leruth, N. Startin et S. Usherwood (dir.), *Handbook of Euroscepticism*, Londres, Routledge, 2017 ; H. Vollaard, « Explaining European Disintegration », *Journal of Common Market Studies*, 52(5), 2014, p. 1142-1159.

chercheurs mobilisés par l'étude de l'Union européenne, de ses institutions, de ses politiques, de ses effets sur les systèmes nationaux s'est considérablement accru et les nouveaux sous-champs ont proliféré⁷. En raison de l'espace limité dont nous disposons, il ne sera pas possible d'approfondir chacune des approches théoriques ni d'expliquer en détail les controverses et les débats qui s'y rapportent⁸. Ce chapitre veut, plus modestement, donner un aperçu concis et pédagogique des principales théories afin de favoriser la compréhension du fonctionnement de l'UE.

Il est structuré en quatre sections. La première est dédiée aux métathéories, qui se concentrent sur l'explication du processus d'intégration en tant que tel. Nous y décrivons les principaux objectifs et hypothèses du néofonctionnalisme, de l'intergouvernementalisme et du fédéralisme, ainsi que leur renouveau durant la décennie de crises. Nous présentons aussi brièvement les développements de ces métathéories dans la période post-Maastricht, en particulier le postfonctionnalisme et le nouvel intergouvernementalisme. La deuxième partie traite de la normalisation des études européennes et explique les principales approches et mésothéories mobilisées par les chercheurs pour étudier l'UE comme système politique; elle introduit brièvement le lecteur aux différents néo-institutionnalismes, aux approches sociologiques et de gouvernance, aux approches critiques ainsi qu'aux récents développements des études européennes en relations internationales. Une troisième section se concentre sur les conséquences de l'intégration, avec les études portant sur l'europanisation d'une part, et la déseuropanisation d'autre part. Enfin, nous discutons de la meilleure façon de présenter et d'analyser le système politique de l'UE en tenant compte des différents éléments des sections précédentes.

7 J. T. S. Keeler, *op. cit.*, p. 551-582.

8 Voir N. Brack et S. Gürkan, « Theorising the Crises of the European Union », Londres, Routledge, 2020; A. Wiener et T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2019; ainsi que les deux numéros spéciaux du *Journal of European Public Policy*: « Theory Meets Crisis », 25(1), 2018 et « Re-engaging Grand Theory: European Integration in the Twenty-First Century », 26(8), 2019.

LES MÉTATHÉORIES DE L'INTÉGRATION :
NÉOFONCTIONNALISME, INTERGOUVERNEMENTALISME
ET FÉDÉRALISME

Pendant longtemps, les études européennes se sont focalisées sur l'analyse du processus d'intégration. Les premières recherches sur la CEEA et les Communautés européennes ont en effet été menées par des spécialistes des relations internationales et visaient surtout à expliquer les raisons qui avaient poussé les États à coopérer au sein de cette organisation régionale. Cette première ère des études européennes a été marquée par le débat entre deux métathéories, des théories à vocation globale (*grand theories*) : le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme.

Le néofonctionnalisme

Le néofonctionnalisme est, historiquement, la première théorie qui a cherché à expliquer la coopération entre les États membres dans le cadre de l'organisation régionale européenne. Les fondateurs de ce courant⁹ ont voulu proposer une explication générale de l'intégration régionale et ont insisté sur le caractère original de ce processus. Contrairement aux intergouvernementalistes, les néofonctionnalistes s'intéressent au processus dans son ensemble et pas seulement à des événements isolés¹⁰. Ils estimaient que les problèmes socio-économiques auxquels les sociétés européennes étaient confrontées ne pouvaient plus être résolus dans le cadre national et que l'intégration de domaines techniques et non politiques dans la Communauté européenne était le produit d'une nécessité fonctionnelle. La théorie insistait en particulier sur deux phénomènes : la logique d'engrenage ou de débordement (*spillover*) et le rôle des groupes d'intérêts. Selon les néofonctionnalistes, la décision initiale de placer un secteur de l'action publique sous l'autorité d'une institution supranationale engendrait des pressions en vue d'étendre l'autorité de cette institution à d'autres secteurs. E. Haas décrit ainsi une logique d'expansion

9 Dont les plus importants sont E. Haas, L. Lindberg et S. Scheingold puis, plus tard, Ph. Schmitter, A. Stone Sweet et W. Sandholz.

10 A. Niemann et P. C. Schmitter, « Neofunctionalism », in A. Wiener et T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 47.

par intégration sectorielle¹¹, le processus d'intégration ayant vocation à s'étendre peu à peu à un nombre croissant de secteurs, d'abord économiques, puis politiques. Selon les néofonctionnalistes, l'intégration économique sectorielle produisait des solidarités de fait entre les États, qui nécessitaient en retour une capacité régulatrice supranationale plus importante et, *in fine*, une intégration politique¹². L'intégration européenne était donc perçue comme un phénomène qui avait vocation à s'approfondir automatiquement, en vertu d'un renforcement cyclique de la structure (les institutions) et des fonctions (les politiques). Plus la structure était puissante (compétences formelles, moyens humains, budget, autorité politique), plus elle pouvait assurer de fonctions (mise à l'agenda de problématiques, élaboration de solutions innovantes, gestion des politiques); à l'inverse, plus ses fonctions étaient denses et étendues, plus elle pouvait prétendre à un renforcement structurel en exigeant des États membres davantage de moyens. Mais, selon les néofonctionnalistes, le soutien à l'intégration des élites politiques et économiques était important aussi. Le processus de *spillover* était, selon la théorie, facilité par les groupes d'intérêts nationaux qui opéraient dans les secteurs concernés, à Bruxelles comme dans les capitales : bénéficiant du processus d'intégration et du soutien de la Haute Autorité et de la Commission, ils étaient supposés exercer des pressions sur leur gouvernement national afin de promouvoir le projet européen et de l'approfondir. La théorie considérait que les élites nationales étaient conscientes que certains problèmes ne pouvaient être résolus de façon efficace au niveau national, et devaient par conséquent être gérés au niveau supranational.

11 E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-7*, Londres, Stevens, 1958, p. 383.

12 M. A. Pollack, « Theorizing EU Policy-Making », in H. Wallace, M. A. Pollack et A. R. Young (éds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 6^e éd., 2010, p. 15-42; S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 67-92. Sur les théories et approches de l'intégration européenne, voir également R. Schwok, *Théories de l'intégration européenne : approches, concepts et débats*, Paris, Montchrestien, 2005; B. Rosamond, *Theories of the European Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2000; C. Lequesne, « Comment penser l'Union européenne ? », in M.-C. Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales : pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998; A. Smith, *Le Gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004.

Selon les néofonctionnalistes, il existait donc un puissant réseau d'intérêts transnationaux favorables à une intégration européenne plus poussée. Enfin, toujours selon la théorie, une impulsion supplémentaire en faveur de l'intégration européenne venait des institutions supranationales elles-mêmes, et en particulier de la Commission qui cherchait, par idéologie et par intérêt, à accroître ses compétences¹³.

Cette approche s'est avérée particulièrement propice à l'étude des débuts de l'intégration européenne et du fonctionnement de la méthode communautaire dans des secteurs tels que la politique agricole commune (PAC) et l'union douanière. Elle s'est toutefois heurtée à de sévères critiques dès les années 1960. Sa volonté de devenir une théorie à vocation globale a été contestée vu son incapacité à rendre compte de l'intégration régionale dans tous les contextes. L'automaticité du phénomène d'engrenage a aussi été remise en cause, de même que le désintérêt du néofonctionnalisme pour les processus et les structures politiques nationaux¹⁴. Cette théorie n'a par exemple pas réussi à expliquer la crise de la chaise vide (1965-1966) et, plus largement, la politique d'obstruction menée par de Gaulle au Conseil. De plus, en 1974, la création du Conseil européen a renforcé les aspects intergouvernementaux de la Communauté. Ernst Haas lui-même a fini par conclure à l'obsolescence de sa théorisation de l'intégration régionale¹⁵.

La séquence de crises qui s'est ouverte à partir de 2008 a entraîné de nouveaux débats sur la valeur ajoutée du néofonctionnalisme. Cette approche a en effet le mérite de considérer que les crises sont inhérentes au processus d'intégration¹⁶, et donc de les

13 A. Niemann et P. C. Schmitter, *op. cit.*, p. 45-66.

14 A. Moravcsik, « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, p. 473-524 ; R. O. Keohane et J. S. Nye (dir.), « International Interdependence and Integration », in F. I. Greenstein et N. W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975, p. 363-377.

15 E. B. Haas, « Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration », *International Organization*, 30(2), 1976, p. 173-212, cité dans A. Niemann et P. C. Schmitter, *op. cit.*, p. 51-53 ; M. A. Pollack, « Theorizing the European Union. International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance? », in S. Usherwood (dir.), *The European Union*, Londres, Routledge, 2011, p. 63-108.

16 P. C. Schmitter, « A Revised Theory of Regional Integration », *International Organization*, 24(4), 1970, p. 836-868.

expliquer et de théoriser leur déroulement et leurs conséquences. Les néofonctionnalistes considèrent la crise comme largement endogène, produite par des déficiences fonctionnelles au sein du projet européen. L'intégration étant incomplète et instable, toute dissonance fonctionnelle peut conduire à des chocs ou à des crises¹⁷. Dans le cas de la crise de la zone euro (2009-2012), les néofonctionnalistes estiment que son origine réside dans le manque de régulation des politiques budgétaires et fiscales des États membres, même si l'effondrement des marchés financiers aux États-Unis a servi de déclencheur¹⁸. Concernant la gestion de la crise et ses conséquences, les théoriciens mettent en exergue deux facteurs clés : la variation de l'interdépendance transnationale et la capacité d'action des institutions supranationales. Ainsi, ils montrent que la crise de la zone euro et la crise migratoire ont eu des conséquences très différentes, la première conduisant à une intégration plus poussée et la seconde suscitant un repli national. En effet, dans le premier cas, les liens entre les acteurs transnationaux étaient forts et l'interdépendance des marchés financiers importante. En outre, les coûts de sortie de la zone euro auraient été très élevés pour tous les États membres. Enfin, la Banque centrale européenne disposait de suffisamment d'autonomie et de ressources pour préserver et développer l'intégration européenne. Au contraire, dans le cas de la crise migratoire, l'interdépendance transnationale était moindre : les migrants étaient des acteurs transnationaux faibles et les pays les plus touchés pouvaient faire face à la crise par des moyens unilatéraux. Les coûts de sortie de Schengen étaient aussi inférieurs à ceux de la zone euro, et l'UE (par l'intermédiaire de Frontex et de l'EASO) n'avait pas les moyens de gérer efficacement la crise au niveau supranational¹⁹. Enfin, les dirigeants nationaux n'étaient pas disposés à accepter l'autorité de la Commission dans ce domaine,

17 D. Ioannou, P. Leblond et A. Niemann, « European Integration and the Crisis: Practice and Theory », *Journal of European Public Policy*, 22(2), 2015, p. 155-176 ; A. Niemann et D. Ioannou, « European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism? », in *European Integration in Times of Crisis*, Londres, Routledge, 2017, p. 52-74.

18 Z. Lefkofridi et P. C. Schmitter, « Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis », *European Political Science Review*, 7(1), 2015, p. 3-22.

19 F. Schimmelfennig, *op. cit.*

et aucun mécanisme européenisé n'a pu être mis en place pour gérer les flux migratoires, malgré les tentatives des institutions supranationales.

Bien qu'il offre des perspectives intéressantes sur le rôle de certaines crises dans l'intégration européenne, le néofonctionnalisme peine à expliquer pleinement leurs origines ainsi que leurs conséquences. Comme l'ont noté Niemann et Ioannou²⁰, le néofonctionnalisme ne prend pas en compte les pressions compensatrices ou désintégratrices. En outre, des crises comme celles de la zone euro et des migrants ont conduit à une plus grande politisation de l'intégration européenne, mais, contrairement aux attentes des néofonctionnalistes, cela n'a pas conduit à un soutien public accru à l'UE.

L'intergouvernementalisme

Les difficultés rencontrées par l'intégration européenne à la fin des années 1960 ont favorisé l'émergence d'une théorie concurrente : l'intergouvernementalisme, issu du courant réaliste des relations internationales. Même si les tenants de cette théorie ont développé des approches multiples de la construction communautaire et mis l'accent sur divers facteurs explicatifs du phénomène (environnement externe ou interne, rôle des personnalités politiques clés), ils s'accordent sur le rôle central des États souverains, qu'ils considèrent comme des acteurs rationnels soucieux de promouvoir et de maximiser leurs intérêts. Alors que les néofonctionnalistes soulignent l'affaiblissement des souverainetés nationales au profit de la Communauté, les intergouvernementalistes estiment que les États-nations, loin d'être obsolètes, sortent renforcés d'un processus d'intégration qu'ils ont voulu et qu'ils contrôlent²¹. La coopération européenne s'explique, selon eux, par une stratégie rationnelle des dirigeants nationaux qui, dans un contexte d'interdépendance économique croissante, entendent gérer plus efficacement des problèmes spécifiques à travers la mise en commun d'aspects limités de leur souveraineté. Le processus reste ainsi dirigé par les intérêts des acteurs nationaux, qui font obstacle à

20 A. Niemann et D. Ioannou, *op. cit.*

21 S. Hoffman, « Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, 95, 1966, p. 862-915.

l'émergence d'un régime politique réellement supranational, et résulte avant tout de négociations entre eux (*interstate bargaining*). L'intégration n'échappe pas aux États et la Commission, loin d'être la grande ordonnatrice de ce processus, n'en est que le secrétariat. D'une manière plus générale, toutes les institutions supranationales sont vues comme de simples outils contrôlés par les États-nations ou incapables de s'émanciper²². Cette vision des choses est soutenue par les travaux d'historiens comme Alan Milward, qui montrent que ce sont les États membres, et non les organisations supranationales, qui ont été les acteurs centraux des développements historiques du projet européen²³.

Dans les années 1990, Andrew Moravcsik a revigoré cette approche en proposant sa propre lecture du processus d'intégration européenne, baptisée « intergouvernementalisme libéral »²⁴. Son modèle veut expliquer le processus d'intégration européenne en trois temps. Tout d'abord, en partant d'une théorie libérale de formation des préférences nationales, il estime que les chefs de gouvernement synthétisent les intérêts de leurs États respectifs et les articulent en positions nationales; Moravcsik récuse donc l'idée, centrale chez les réalistes, que chaque État a des intérêts donnés qui commandent des préférences stables. Dans un deuxième temps, chaque État défend sa position nationale à la table des négociations au niveau européen, où les accords obtenus reflètent le pouvoir relatif de chacun. Moravcsik rejoint les réalistes des années 1960 pour estimer que les institutions supranationales ne jouent qu'un rôle marginal: les déterminants des décisions sont le pouvoir de négociation des États, les *package deals* (accords globaux) et les *side-payments* (contreparties). Enfin, il s'inspire du choix rationnel pour expliquer la décision des États de déléguer des compétences ou de partager leur souveraineté au sein d'une institution supranationale. Selon

22 T. Diez et A. Wiener, « Introducing the Mosaic of Integration Theory », in A. Wiener et T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 7-8.

23 A. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press, 1992; S. Saurugger, *op. cit.*, p. 93-128.

24 A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press/Londres, Routledge, 1998.

Moravcsik, ils choisissent les arrangements institutionnels qui facilitent l'action collective en réduisant les coûts et en accroissant les avantages réciproques, et garantissent le respect des engagements par leurs partenaires. Les États apparaissent donc comme des acteurs désireux de réduire les coûts des transactions dans un contexte d'économie ouverte. Vue ainsi, l'intégration européenne n'est qu'une stratégie de ces acteurs en vue d'optimiser leurs gains, qui n'a pas d'autonomie ou d'inertie propre et dont les institutions ne sont que des instruments au service de leurs intérêts²⁵. L'Union européenne est ainsi un « régime international pour la coordination des politiques »²⁶, comme toutes les autres organisations internationales.

Afin de comprendre la décennie de crises, les intergouvernementalistes libéraux ont mis en avant le poids des préférences nationales et du pouvoir de négociation des États²⁷. Les États membres peuvent être touchés de manière symétrique ou asymétrique par une crise. Dans le second cas, les États les moins touchés disposent d'un pouvoir de négociation supérieur ; ils peuvent empêcher la communautarisation du fardeau de la crise et transférer les coûts d'ajustement vers les États les plus affectés, qui sont aussi les moins puissants. En effet, ceux qui ont le plus à gagner à une plus grande intégration sont dans une position de négociation faible, car ils sont les plus disposés à faire des compromis. Dans le cas de la crise de la zone euro, les États membres semblaient tous être sur la même longueur d'onde, car la désintégration de la zone euro était un « mal commun », c'est-à-dire l'issue la plus coûteuse pour tous. Mais leurs préférences quant à la manière de sauver la monnaie commune dépendaient de leur situation budgétaire et économique. Ces constellations de préférences ont ouvert la voie à la formation de deux camps : l'Europe du Nord, favorable aux mesures d'austérité, à la discipline fiscale

25 M. A. Pollack, « Theorizing EU Policy-Making », *op. cit.*, p. 15-42 ; F. Schimmelfenning, « Liberal Intergovernmentalism », in A. Wiener et T. Diez (éds), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 75-94.

26 A. Moravcsik, « Preferences and Power in the European Community », *op. cit.*, p. 480.

27 A. Niemann et N. Zaun, « EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives », *Journal of Common Market Studies*, 56(1), p. 3-22.

et budgétaire ainsi qu'à une aide minimale aux États frappés par la crise ; et l'Europe du Sud, qui réclamait une mutualisation de la dette²⁸. Tous les États étaient rassemblés autour d'un objectif commun, le sauvetage de la zone euro, mais ceux du nord de l'Europe n'étaient pas confrontés aux mêmes coûts si aucun accord n'était trouvé : ils étaient donc dans une meilleure position de négociation et pouvaient imposer leurs préférences en matière de gestion de crise²⁹.

Concernant la crise migratoire, la plupart des États membres étaient là encore déterminés à sauver les accords de Schengen, mais leurs préférences variaient en fonction de la pression migratoire à laquelle ils étaient confrontés. Les pays les plus touchés étaient favorables à des réformes visant à redistribuer le fardeau, tandis que ceux qui étaient les moins touchés (comme les États de transit) étaient réticents à tout changement. L'absence de contrainte commune a créé une forme d'interdépendance asymétrique, au terme de laquelle certains États ont dû gérer unilatéralement les flux migratoires tandis que les autres pouvaient continuer à bénéficier du *statu quo* juridique.

L'intergouvernementalisme libéral offre des perspectives intéressantes, notamment en ce qui concerne l'impasse provoquée par la crise migratoire, et permet de comprendre les réticences des représentants des États à laisser les organismes supranationaux intervenir dans les réformes nationales concernant l'État de droit. Mais cette théorie est moins convaincante pour expliquer les étapes d'intégration qui ont suivi la crise de la zone euro, le Brexit ou encore le plan de relance européen (NextGenerationEU) adopté après la pandémie de Covid-19, qui ont toutes impliqué une autonomisation de la Commission ou de la BCE. En outre, la théorie de Moravcsik n'apporte pas d'explication aux moteurs de la crise³⁰.

28 F. Biermann, N. Guérin, S. Jagdhuber, B. Rittberger et M. Weiss, « Political (Non-)Reform in the Euro Crisis and the Refugee Crisis: A Liberal Intergovernmentalist Explanation », *Journal of European Public Policy*, 26(2), 2019, p. 246-266.

29 F. Schimmelfennig, « European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism », in *Coping with Crisis: Europe's Challenges and Strategies*, Londres, Routledge, 2016, p. 127-143.

30 N. Brack et S. Gürkan, « Introduction », in N. Brack et S. Gürkan, *Theorising the Crises of the European Union*, Londres, Routledge, 2020.

Les deux *grand theories* que sont le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme sont souvent présentées comme radicalement contraires et intrinsèquement incompatibles : leurs tenants n'hésitent d'ailleurs pas à caricaturer leurs propres positions pour réaffirmer la centralité du débat qui les oppose. Toutefois, comme l'a noté Puchala dès le début des années 1970 dans une métaphore restée fameuse, les théoriciens étudient l'intégration européenne comme des aveugles palpant un éléphant pour en déterminer la nature : chacun, examinant une autre partie de l'animal, en fait une description différente³¹. À bien des égards, les néofonctionnalistes et les intergouvernementalistes ont étudié des dimensions différentes du processus d'intégration, ce qui a mené à des controverses un peu artificielles sur la nature du phénomène. Or, les deux approches peuvent s'avérer complémentaires en apportant un éclairage sur différentes phases du processus d'intégration, différents modèles de décision ou différents acteurs³². Nous y reviendrons.

Le fédéralisme

La théorie du fédéralisme propose une voie médiane – parmi d'autres³³. Les adeptes d'une approche fédéraliste analytique (et non normative) étudient de manière systématique les intégrations, tant nationales que régionales, et cherchent à expliquer leurs résultats. Ils s'intéressent notamment à la question de la souveraineté, à celle de la représentation et à l'articulation entre les niveaux de gouvernement : local, national et supranational. Dans le cas de l'Union, ils s'opposent aux intergouvernementalistes en attribuant au niveau supranational le rôle de véritable centre

31 D. J. Puchala, « Of Blind Men, Elephants and International Integration », *Journal of Common Market Studies*, 10(3), 1971, p. 267-284.

32 B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action. L'Européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; A. Wiener et T. Diez, « Taking Stock of Integration Theory », in A. Wiener et T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 2009, p. 241-252.

33 Voir notamment O. Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, 2007 ; M. Croisat et J.-L. Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999 ; M. Burgess (dir.), « Federalism and the European Union », *Publius, the Journal of Federalism*, numéro spécial, 26(4), 1996, p. 1-162 ; M. Burgess, « Federalism », in A. Wiener et T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 2009, p. 25-44.

de décision. Ils y voient aussi un espace politique et public en voie d'affirmation, animé par des partis politiques européens et des organisations de la société civile agissant à l'échelle transnationale. En revanche, ils réfutent les thèses néofonctionnalistes en estimant qu'il n'y a pas d'effet d'engrenage entre les secteurs de l'action publique, car les intérêts et la volonté des États membres restent fondamentaux dans la progression du processus d'intégration³⁴.

LE RENOUVEAU THÉORIQUE POST-MAASTRICHT :
POST-FONCTIONNALISME ET
NOUVEL INTERGOUVERNEMENTALISME

Après une période de stagnation théorique relative dans les années 1970 et 1980, la mutation des Communautés en Union européenne à la faveur du traité de Maastricht (1993) a suscité un renouvellement des débats entre les grandes théories de l'intégration européenne. Cette littérature, qui est montée en puissance dans les années 2010, considère que la période post-Maastricht est particulière et que des perspectives théoriques renouvelées sont nécessaires afin de bien saisir la nouvelle dynamique du processus d'intégration.

Le postfonctionnalisme

En s'inspirant de l'approche néofonctionnaliste et du concept de gouvernance à niveaux multiples (voir *infra*), Liesbeth Hooghe et Gary Marks ont développé une perspective dite postfonctionnaliste : ils considèrent qu'il faut regarder au-delà des calculs économiques des seuls groupes d'intérêts, et que les politiques nationales et supranationales sont plus étroitement intriquées dans l'ère post-Maastricht. En effet, l'intégration européenne a été politisée, ce qui a induit une mobilisation des citoyens sur cette thématique, notamment grâce à des entrepreneurs politiques, en particulier les partis eurosceptiques. Les principaux problèmes et défis de l'Union sont dorénavant davantage contestés au niveau national et la question de l'identité est au cœur des débats sur

34 J. E. Fossum et M. Jachtenfuchs, « Federal Challenges and Challenges to Federalism. Insights from the EU and Federal States », in *Federal Challenges and Challenges to Federalism*, Londres, Routledge, 2018, p. 1-19.

l'UE. Alors que les néofonctionnalistes postulaient que cette politisation mènerait à une mobilisation citoyenne contre les élites nationales et en faveur de l'intégration européenne, l'approche postfonctionnaliste montre que c'est plutôt l'inverse qui se produit, et qu'un fossé se creuse entre des élites globalement favorables à l'intégration et des opinions publiques plus réticentes. Cette politisation et l'existence de forts clivages à l'échelle nationale sur les enjeux européens contraignent désormais la marche de l'Union européenne et la nature de ses politiques, car la marge de manœuvre des gouvernements est plus limitée. La période précédant le traité de Maastricht a été marquée par une situation de « consensus permissif » : les opinions publiques étaient globalement favorables à l'intégration européenne et assez peu mobilisées par l'enjeu, de sorte que les leaders nationaux avaient les coudées franches pour négocier dans les instances européennes ou adopter de nouveaux traités. Le contexte post-Maastricht se caractérise par une situation de « dissensus contraignant »³⁵ : les gouvernements nationaux sont désormais dans une situation d'impuissance face aux questions européennes, car ils doivent tenir compte d'opinions publiques de plus en plus eurosceptiques et leurs positions sont scrutées par les médias et les partis.

La crise européenne peut alors s'analyser comme un moment postfonctionnaliste. En effet, avec les plans de sauvetage et les mesures d'austérité, l'UE est devenue plus saillante. Elle prend des mesures qui concernent directement les citoyens et qui lui sont aisément imputables, ce qui entraîne à la fois une réduction du soutien public envers l'intégration européenne et des mouvements d'opposition frontale dans certains pays, comme la Grèce ou l'Espagne. En somme, l'intégration européenne est désormais analysée par les citoyens comme un processus dont les effets ne se limitent pas à des enjeux économiques et commerciaux, mais qui a des conséquences pour des enjeux aussi fondamentaux que l'identité, la culture, la religion, la répartition des richesses et la sécurité.

35 L. Hooghe et G. Marks, « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, 39(1), 2009, p. 1-23.

Le dissensus contraignant pourrait conduire à des blocages décisionnels, à des régressions du processus d'intégration (telles que le Brexit) ou à une intégration différenciée, annoncée comme la solution à l'apathie européenne³⁶. Tous les spécialistes de l'Union s'accordent désormais sur le fait que la politisation joue un rôle important, mais le postfonctionnaliste en a fait sa variable centrale. Ce courant estime par exemple que le niveau de politisation permet d'expliquer les conséquences des crises traversées par l'intégration. Ainsi, le cadrage des sujets économiques a été différent de celui des questions liées aux migrations, ce qui explique les conséquences contrastées des crises de la zone euro d'une part, et de la politique migratoire d'autre part. Même si les débats sur la gouvernance économique et sur les migrations ont tourné autour de la question de l'identité, cette notion a été invoquée différemment. Lors de la crise de la zone euro, les discussions sur l'identité portaient principalement sur le degré de solidarité requis dans un système politique à plusieurs niveaux³⁷. Dans ce cas, la politisation s'articulait autour de l'idée d'ordre au sein d'une communauté politique, et la culture n'était pas vraiment au premier plan. Les élites nationales et européennes ont réussi à dépolitiser la crise de la zone euro en déléguant certaines fonctions aux instances de régulation, telles que la Commission et la BCE. En revanche, pendant la crise migratoire, les questions culturelles étaient au cœur des débats dans de nombreux États membres et les tentatives de dépolitisation de la question par une délégation de pouvoir à une structure supranationale ont échoué. En effet, les acteurs eurosceptiques, notamment à droite, y ont vu une opportunité de lutter contre Bruxelles. Puisque la

36 L'idée d'intégration différenciée est évoquée depuis le milieu des années 1990, mais a connu un fort regain d'intérêt récemment et occupe notamment une place de choix dans la déclaration de Rome, adoptée par le Conseil européen à l'occasion des soixante ans du traité de Rome (25 mars 2017).

37 T. A. Börzel et T. Risse, « From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics », *Journal of European Public Policy*, 25(1), 2018, p. 83-108.

crise touchait un point sensible de l'identité nationale³⁸, ils ont mobilisé l'opinion publique autour d'une dichotomie « nous contre eux ». La politisation de la question migratoire dans ce cadre culturel a réduit les options des partis dominants et il n'y a eu pratiquement aucun contre-discours pour légitimer des politiques plus inclusives³⁹.

Le nouvel intergouvernementalisme

Le nouvel intergouvernementalisme⁴⁰, théorisé par Chris Bickerton, Uwe Puetter et Dermot Hodson, part aussi de l'idée que la période post-Maastricht est différente des autres, ce traité ayant constitué un tournant clé (*critical juncture*)⁴¹. Il s'agit, selon ces auteurs, d'une nouvelle phase du processus d'intégration, où l'extension de l'influence de l'UE ne s'accompagne plus d'un supranationalisme accru. Les États membres ont intensifié la coordination de leurs politiques, mais ont évité de transférer de nouveaux pouvoirs aux institutions supranationales, et notamment à la Commission européenne. Les tenants de cette analyse remettent donc en question l'une des hypothèses clés de l'intergouvernementalisme et du néofonctionnalisme, selon laquelle l'intégration européenne consiste à renforcer les compétences d'acteurs supranationaux. Ils théorisent une poursuite de l'intégration sans supranationalisation : les institutions supranationales restent importantes, mais leur rôle relatif dans la détermination de la nature et de l'orientation du processus d'intégration a diminué. Dans un contexte de désenchantement croissant à l'égard de la démocratie représentative en Europe, les théoriciens du néo-intergouvernementalisme affirment qu'on a recours à des

38 T. Kuhn (2019), « Grand Theories of European Integration Revisited: Does Identity Politics Shape the Course of European Integration? », *Journal of European Public Policy*, 26(8), p. 1213-1230 ; L. Hooghe, B. Laffan et G. Marks, « Introduction to Theory Meets Crisis Collection », *Journal of European Public Policy*, 25(1), 2018, p. 1-6.

39 T. A. Börzel et T. Risse, *op. cit.*

40 Aussi appelé intergouvernementalisme délibératif ou union intergouvernementale. Voir entre autres U. Puetter, *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2014 ; S. Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

41 C. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter, *The New Intergovernmentalism*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

modes de décision et d'élaboration de politiques décentralisés et informels. Ils sont décentralisés car ils relèvent largement de décisions préparées dans les capitales, et non pas directement négociés à Bruxelles; et informels, car le produit de contacts continus entre les représentants des États membres, orchestrés par le président du Conseil européen, la présidence tournante du Conseil et les commissaires. Ce processus se déploie avec la connivence d'institutions supranationales qui ne sont plus des moteurs d'intégration et s'en remettent largement aux orientations définies dans une logique intergouvernementale. Les institutions intergouvernementales, en particulier le Conseil européen depuis son institutionnalisation par le traité de Lisbonne (2009), sont ainsi devenues les centres de gravité de l'UE en raison de la saillance des politiques dont elles ont la charge (la gouvernance économique, la politique étrangère, l'élargissement de l'Union ou encore les affaires intérieures)⁴². Ce processus a été renforcé par les crises successives intervenues depuis 2009, qui ont toutes donné un rôle clé au Conseil européen.

UNE NORMALISATION DES ÉTUDES EUROPÉENNES

À partir de la fin des années 1980 et dans les années 1990, on a assisté à ce que certains ont qualifié de « normalisation » des études européennes⁴³. L'échelon européen a cessé d'être considéré uniquement comme une variable dépendante⁴⁴ : l'Union est dorénavant appréhendée comme un système politique, un espace de décision qu'on peut étudier avec les méthodes, les outils et les théories qu'on applique aux régimes politiques nationaux⁴⁵. Les chercheurs ont manifesté un intérêt croissant pour le processus décisionnel européen, les relations interinstitutionnelles et l'évolution du régime et des politiques publiques de l'Union, en mobilisant une multitude d'approches issues de la science

42 S. Fabbrini et U. Puetter, « Integration Without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics », *Journal of European Integration*, 38(5), 2016, p. 481-495.

43 A. K. Curtis et J. Jupille, *op. cit.*; L. Hooghe et G. Marks, « European Union? », *West European Politics*, 31(1-2), 2008, p. 108-129.

44 M. Jachtenfuchs, « The Governance Approach to European Integration », *Journal of Common Market Studies*, 39(2), 2001, p. 245-264.

45 S. Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke/Hampshire/Londres, Macmillan Press, 1999.

politique générale. On a vu se développer des cadres conceptuels et des théories de portée intermédiaire (*middle-range theories*) cherchant à rendre compte du fonctionnement du régime politique européen, de son évolution et de son impact sur les systèmes nationaux⁴⁶. La question de la raison d'être de l'intégration européenne et de son moteur a été délaissée.

Les néo-institutionnalismes et l'étude de l'UE

À la suite des travaux de March et Olsen⁴⁷ et de Hall et Taylor⁴⁸, les néo-institutionnalistes ont commencé à investir le champ des études européennes. En raison de la densité du système institutionnel européen et de l'importance croissante de ses règles, l'UE est devenue un laboratoire pour ceux-ci, qui se sont inspirés de la littérature de politique comparée pour analyser le fonctionnement de ses institutions. Les néo-institutionnalistes ont beaucoup contribué à enrichir notre connaissance de la politique législative, exécutive et judiciaire européenne en se concentrant sur la prise de décision au Conseil et au Parlement, sur le rôle de la Cour, sur les relations entre les États membres, mais aussi sur la nature de la Commission et sur les nombreuses agences exécutives de l'UE⁴⁹.

46 M. A. Pollack, « Theorizing EU Policy-Making », *op. cit.*, p. 15-42 ; S. Saurugger, *op. cit.* ; S. Hix, « The Study of the European Community: The Challenges to Comparative Politics », *West European Politics*, 17, 1994, p. 1-30 ; S. Hix, *The Political System of the European Union*, *op. cit.*

47 J. G. March et J. P. Olsen, « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, 78(3), 1984, p. 734-749 ; J. G. March et J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.

48 P. A. Hall et R. C. R. Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 44(5), 1996, p. 936-957.

49 K. J. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, New York, Oxford University Press, 2001 ; S. Hix, « The Study of the European Community: the Challenge to Comparative Politics », *op. cit.* ; J. Jupille et J. Caporaso, « Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, p. 429-444 ; P. Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004 ; M. A. Pollack, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, New York, Oxford University Press, 2003 ; A. M. Pollack, « The New Institutionalisms and European Integration », in A. Wiener et T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 2009, p. 125-143 ; A. Stone Sweet et J. A. Caporaso, « From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration », in W. Sandholtz et A. Stone Sweet (dir.),

Ils ont également analysé les effets des institutions dans le temps et la façon dont elles peuvent contraindre ou influencer la marge de manœuvre de ceux qui les ont créées⁵⁰. Ils ont démontré de façon convaincante que le processus d'intégration pouvait être vu comme *path-dependent* (dépendant du sentier), dans la mesure où les institutions sont résistantes au changement et où, une fois qu'elles ont pris une décision, il est difficile de la remettre en cause (*stickiness*). Le néo-institutionnalisme souligne donc la manière dont les institutions façonnent les trajectoires historiques au fil du temps⁵¹ et contraignent les comportements, visions et stratégies des acteurs qui les peuplent. Cette approche théorique est peu à peu devenue dominante dans l'étude de l'Union, en raison du foisonnement institutionnel, de processus de décision très formalisés et de l'importance des phénomènes d'apprentissage dans le microcosme européen. Différentes variantes (néo-institutionnalisme historique, sociologique, discursif, de choix rationnel, etc.) proposent une vision plus ou moins formalisée des institutions et insistent sur différentes dimensions de leur fonctionnement. Tous les auteurs qui se réclament du néo-institutionnalisme s'entendent néanmoins sur quelques constats fondamentaux : les institutions jouent un rôle clé dans le fonctionnement de l'Union (*institutions matter*) et façonnent son processus politique et ses politiques publiques. En somme, ils considèrent qu'elles ne sont pas de simples arènes où les positions des acteurs viennent s'ajuster, mais des organisations qui les influencent, sont porteuses de

European Integration and Supranational Governance, New York, Oxford University Press, 1998, p. 92-133 ; J. Tallberg, « The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence », *Journal of Common Market Studies*, 38, 2000, p. 843-864 ; G. Tsebelis et G. Garrett, « Legislative Politics in the European Union », *European Union Politics*, 1, 2000, p. 9-36.

50 K. Thelen, « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, 2, 1999 ; S. Steinmo, K. Thelen et F. Longstreth (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, New York, Cambridge University Press, 1992.

51 P. Pierson, « The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis », *Comparative Political Studies*, 29, 1996, p. 123-163 ; F. W. Scharpf, « The Joint Decision Tap: Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, 66, 1988, p. 239-278 ; T. Christiansen et A. Verdun, « Historical Institutionalism in the Study of European Integration », in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2020.

visions spécifiques et stables et ont un impact sur l'intégration européenne à long terme⁵².

Les approches sociologiques de l'intégration européenne

Depuis la fin des années 1990, d'autres courants ont fait leur apparition dans les études européennes. Les approches sociologiques visent à remettre les acteurs de l'intégration au centre de l'analyse. Il s'agit d'un ensemble de travaux disparate, à la fois par les méthodes mobilisées (de l'ethnographie qualitative aux analyses démographiques quantitatives, en passant par la propopographie) et par les sujets étudiés. Il serait plus pertinent de parler d'un agenda de recherche sociologique que d'une approche théorique en tant que telle⁵³. Ces recherches portent sur la sociologie de l'action publique, sur la question de la légitimation et des jeux de pouvoir, sur les transformations des sociétés nationales et transnationales ou encore sur les individus et leurs interactions avec les institutions⁵⁴. Elles mettent l'accent sur la dimension sociale de l'UE et les liens entre les institutions européennes et la société. Certains auteurs ont proposé une sociologie politique de l'UE, c'est-à-dire une analyse des comportements, des caractéristiques sociobiographiques et des visions des acteurs impliqués dans la vie politique de l'UE afin de comprendre les dynamiques européennes plus larges⁵⁵. Au sein des études sociologiques, les approches critiques et postpositivistes sont particulièrement

52 S. Saurugger, *op. cit.*, p. 193-225.

53 Pour un panorama de cet agenda de recherche, voir A. Favell et V. Guiraudon (dir.), *Sociology of the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2011, et S. Saurugger et F. Mérand (dir.), « Mainstreaming Sociology in EU Studies », *Comparative European Politics*, numéro spécial, 8(1), 2010.

54 N. Fligstein, *Euroclash, the EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008 ; N. Kauppi, *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2005 ; C. Rumford, *The European Union: A Political Sociology*, Londres, Blackwell, 2002 ; C. Shore, *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 2000.

55 J. Rowell et M. Mangenot, *Political Sociology of the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2016.

populaires dans la communauté scientifique francophone⁵⁶. Une série de recherches ont mobilisé les outils théoriques et méthodologiques du sociologue Pierre Bourdieu afin de comprendre la formation d'un champ politique européen distinct, avec ses ressources spécifiques (différentes formes de capitaux), susceptible d'influencer l'habitus des acteurs qui y évoluent. Les tenants de cette approche se sont concentrés sur les carrières et les stratégies des professionnels de l'Europe, et ont utilisé des méthodes ethnographiques pour étudier les institutions et comprendre les luttes de pouvoir sous-jacentes et la manière dont les carrières européennes se construisent⁵⁷.

Le tournant critique des études européennes

Il existe un autre ensemble, tout aussi diversifié, de travaux relevant d'approches dites « critiques » ou postpositivistes qui ont en commun d'insister sur l'aspect socialement construit de la « réalité ». Ces approches cherchent à analyser quels acteurs, idées ou théories sont soit dominants, soit exclus de la politique européenne à des moments particuliers ou dans des champs particuliers.

Une de ces approches est le constructivisme. Dans les études européennes comme ailleurs, le constructivisme est plus une orientation analytique qu'une théorie, qui se ramifie en courants

56 Voir A. Favell, « The Sociology of EU Politics », in K. E. Jørgensen, M. Pollack et B. J. Rosamond (dir.), *Handbook of European Union Politics*, New York, Sage, 2006, p. 122-137 ; D. Georgakakis, « The Historical and Political Sociology of the European Union: A Uniquely French Methodological Approach? », *French Politics*, 7, 2009, p. 437-455.

57 O. Baisnée, « En être ou pas. Les logiques de l'entre soi à Bruxelles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166(7), 2007, p. 110-121 ; I. Bellier et T. M. Wilson (dir.), *An Anthropology of the European Union: Building, Imagining, Experiencing Europe*, Oxford, Berg, 2000 ; W. Beauvallet et S. Michon, « Professionalization and Socialization of the Members of the European Parliament », *French Politics*, 8(2), 2010, p. 145-165 ; D. Georgakakis, « Tensions Within Eurocracy? A Socio-morphological View », *French Politics*, 8(2), 2010, p. 116-144 ; V. Guiraudon, « The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach », *Journal of European Public Policy*, 10(2), 2003, p. 263-282 ; G. Ross, « What Do "Europeans" Think? Analyses of the European Union's Current Crisis by European Elites », *Journal of Common Market Studies*, 46(2), 2008, p. 389-412.

multiples (conventionnel, interprétatif, critique, radical, etc.)⁵⁸. Ces travaux montrent que les agents humains n'existent pas indépendamment de leur environnement social et de systèmes de valeurs partagés : les acteurs n'ont donc pas de préférences fixes, mais ajustent leur comportement en fonction de chaque situation socialement construite. Les tenants de ces approches se sont surtout penchés sur la socialisation et la diffusion des normes dans le système politique de l'Union⁵⁹. Ils étudient aussi les pratiques de communication et le sens donné à l'Europe afin de déterminer comment cette dernière se construit discursivement et dans quelle mesure une sphère publique européenne se développe⁶⁰. Ils tentent notamment de démontrer que les institutions européennes façonnent le comportement, les préférences et les identités des individus et des gouvernements⁶¹.

La parlementarisation accrue du régime politique européen et l'affirmation de principes démocratiques comme base de fonctionnement de l'UE dans le traité de Lisbonne ont insufflé un renouveau dans les études sur la démo(i)cratie et la représentation

58 Voir J. T. Checkel, « Social Constructivism in Global and European Politics: A Review Essay », *Review of International Studies*, 30(2), 2004, p. 230-231. Voir également le numéro spécial du *Journal of European Public Policy* sur la construction sociale de l'Europe (6(4), 1999).

59 J. T. Checkel (dir.), « International Institutions and Socialization in Europe », *International Organization*, numéro spécial, 59(4), 2005 ; J. T. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 ; N. Kauppi, « European Union Institutions and French Political Careers », *Scandinavian Political Studies*, 19(1), 1996, p. 1-24 ; J. Beyers, « Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization », *Journal of European Public Policy*, 17(6), 2010, p. 909-920.

60 T. Diez, « Speaking "Europe": The Politics of Integration Discourse », *Journal of European Public Policy*, 6(4), 1999, p. 598-613 ; T. Risse, « Let's Argue! Communicative Action and World Politics », *International Organization*, 54, 2000, p. 1-39 ; B. Rosamond, « Discourses of Globalization and the Social Construction of European Identities », *Journal of European Public Policy*, 6(4), 1999, p. 652-668.

61 T. Christiansen, K. E. Jørgensen et A. Wiener, *The Social Construction of Europe*, Londres, Sage, 2001 ; T. Risse, « Social Constructivism and European Integration », in A. Wiener et T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 2009, p. 144-160 ; S. Saurugger, *op. cit.*, p. 163-192 ; A. Wiener, « Constructivism and Sociological Institutionalism », in M. Cini et A. K. Bourne (éds), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Basingstoke, Macmillan, 2006, p. 35-55.

politique, avec entre autres le « tournant représentatif » dans les études européennes⁶².

La théorie sociale critique (*critical social theory*) a mis en évidence la façon dont l'UE a un impact croissant sur la culture et la société européenne. Ces travaux mettent par exemple en avant l'émergence d'une Europe cosmopolite, qui a dépassé le parochialisme nationaliste et partage un ensemble de valeurs telles que la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit⁶³.

Les approches féministes se sont également emparées de l'UE comme objet d'étude et ont insisté sur le déséquilibre entre intégration économique et intégration sociale, sur l'analyse des relations de pouvoir et sur les formes de participation à la prise de décision. Elles ont mis en avant la lutte pour l'égalité des genres dans les politiques européennes, mais aussi la perpétuation des inégalités⁶⁴.

Enfin, les recherches post-structuralistes ont également fait leur apparition pour mettre l'accent sur de vastes thématiques telles que l'identité, la gouvernance et l'économie politique. Diez a ainsi appelé les chercheurs à prendre en compte l'impact des discours sur la réalité européenne, le langage étant vu comme

62 F. Cheneval et F. Schimmelfennig, « The Case for Democracy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 2013, p. 334-350; S. Kröger et D. Friedrich (éds), *The Representative Turn in EU Studies*, Londres, Routledge, 2016; S. Kröger et D. Friedrich, « Democratic Representation in the EU: Two Kinds of Subjectivity », *Journal of European Public Policy*, 20(2), 2013, p. 171-189; C. Lord et J. Pollak, « The EU's Many Representative Modes: Colliding? Cohering? », *Journal of European Public Policy*, 17(1), 2010, p. 117-136; K. Nicolaidis, « European Democracy and Its Crisis », *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 2013, p. 351-369; K. Nicolaidis et R. Youngs, « Europe's Democracy Trilemma », *International Affairs*, 90(6), 2014, p. 1403-1419.

63 U. Beck et E. Grande, « Cosmopolitanism: Europe's Way out of Crisis », *European Journal of Social Theory*, 10(1), 2007, p. 67-85; I. Manners, « Critical Social Theory Approaches to European Integration », in *The Routledge Handbook of Critical European Studies*, Londres, Routledge, p. 139-152.

64 E. Prügl, « Gender and European Union Politics », in *Handbook of European Union Politics*, 2006, p. 433-447; P. Cullen, « From Neglect to Threat: Feminist Responses to Right Wing Populism in the European Union », *European Politics and Society*, 22(4), 2021, p. 520-537; J. Shaw, « Importing Gender: The Challenge of Feminism and the Analysis of the EU Legal Order », *Journal of European Public Policy*, 7(3), 2000, p. 406-431.

constitutif des émotions relatives à l'intégration européenne⁶⁵. D'autres se sont penchés sur la relation entre les idéaux européens de liberté et de sécurité et les pratiques de l'Union sur la scène internationale, pointant du doigt les contradictions et les paradoxes entre les uns et les autres⁶⁶.

Les approches en termes de gouvernance

Issue à la fois des relations internationales et de la politique comparée, l'approche en termes de gouvernance a pour ambition de penser le système socio-économique et politique de l'Union comme une articulation entre des niveaux et des lieux de pouvoir différents⁶⁷. La gouvernance est définie comme « une configuration polycentrique, dans laquelle les modes de coordination horizontale entre sous-systèmes sociaux prévalent aux dépens des notions d'autorité politique et de souveraineté, qui n'occupent qu'une place parmi d'autres »⁶⁸. Ces approches, qui ont recours à des concepts et des modèles divers (gouvernance multiniveau, gouvernance en réseaux, nouveaux modes de gouvernance), ne voient le régime européen ni comme une organisation internationale traditionnelle ni comme un régime politique classique, mais comme un système de gouvernance sans gouvernement. De ce point de vue, l'autorité politique n'aurait pas simplement été transférée des gouvernements nationaux vers l'Union, mais aurait été peu à peu dispersée entre une multitude d'acteurs, publics et privés, agissant à différents niveaux (européen, national, régional, local, global). Ces auteurs se concentrent de ce fait sur l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement et sur la fabrique des politiques (*policy making*) dans l'UE⁶⁹.

65 T. Diez, *op. cit.*.

66 M. De Goede, « The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe », *European Journal of International Relations*, 14(1), 2008, p. 161-185 ; J. Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Londres, Routledge, 2006.

67 G. Peters et J. Pierre, « Governance Approaches », in A. Wiener et T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 2009, p. 91-104 ; R. A. W. Rhodes, « The New Governance. Governing without Government », *Political Studies*, 44, 1996, p. 652-657.

68 S. Saurugger, *op. cit.*, p. 227.

69 S. J. Bulmer, « The Governance of the European Union: A New Institutional Approach », *Journal of European Public Policy*, 13(4), 1994, p. 351-380.

Le modèle de la gouvernance multiniveau s'est développé pour l'essentiel en référence à l'UE afin de mettre l'accent sur le fait que les institutions européennes et les États membres ne sont pas des entités monolithiques, mais composées d'acteurs diversifiés⁷⁰.

Les tenants de la gouvernance à niveaux multiples considèrent que les gouvernements régionaux et les autorités locales jouent un rôle de plus en plus important, aux côtés des institutions communautaires et des gouvernements nationaux. C'est pourquoi ils accordent une attention particulière à la politique territoriale et aux transferts d'autorité vers les acteurs infra- et supranationaux⁷¹. Les adeptes d'une approche en termes de gouvernance en réseau se concentrent quant à eux sur les interactions entre acteurs publics et privés dans de nombreux secteurs de politique publique, ainsi que sur leurs ressources, leurs stratégies, leurs intérêts et leurs contraintes⁷². Les auteurs de ce courant cherchent à comprendre comment les réseaux influencent les préférences des acteurs (élus et agents des institutions européennes, des États et des collectivités, lobbyistes, experts, acteurs de la société civile, syndicalistes, etc.) et comment ils parviennent à inscrire certaines politiques à l'agenda européen et à peser sur leur définition⁷³.

La notion de gouvernance n'est, pas plus que celle de constructivisme, porteuse d'une théorie de l'intégration européenne ou du fonctionnement de l'Union. Elle propose plus modestement un répertoire de cadres conceptuels qui permettent d'appréhender l'Union comme un ensemble de réseaux non hiérarchiques, comprenant un large spectre d'acteurs privés et publics⁷⁴. Cette approche permet d'appréhender la prise de décision dans l'Union

70 B. Kohler-Koch et R. Eising, *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999.

71 L. Hooghe (dir.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, New York, Oxford University Press, 1996; L. Hooghe et G. Marks, *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

72 T. Christiansen et S. Piattoni (dir.), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003; R. A. W. Rhodes, I. Bache et S. George, « Policy Networks and Policy Making in the European Union: A Critical Appraisal », in L. Hooghe (dir.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, New York, Oxford University Press, 1996.

73 Pour une analyse plus détaillée des réseaux, voir le chapitre 9.

74 M. Jachtenfuchs, *op. cit.*, p. 245-264; S. Saurugger, *op. cit.*, p. 227-254.

et la production et la mise en œuvre de ses politiques publiques, et d'envisager la question de sa légitimité démocratique. Elle permet aussi d'analyser l'émergence de nouveaux modes de gouvernance, comme la méthode ouverte de coordination, et d'évaluer le potentiel de légitimation de nouveaux processus, comme la démocratie délibérative⁷⁵.

La sociologie des relations internationales et le nouveau régionalisme

Parallèlement aux spécialistes de politique comparée, les chercheurs en relations internationales ont développé de nouveaux outils pour étudier l'UE.

Les approches de sociologie des relations internationales mettent l'accent sur le rôle changeant de l'État-nation. Bien qu'il demeure un rouage central des relations internationales – et de la construction européenne –, il doit faire face à la concurrence d'autres acteurs dans un contexte de mondialisation économique et d'émergence de mouvements sociaux transnationaux⁷⁶. De nombreux chercheurs s'efforcent de comprendre l'apparition de ces nouveaux mouvements, les conditions et l'impact des transferts d'idées et de valeurs ou les flux culturels et religieux par-delà les frontières européennes⁷⁷. Certains ont développé de nouvelles conceptualisations de la notion de pouvoir dans le contexte particulier de l'UE. Ils ont montré par exemple que

75 L'accent mis récemment sur la démocratie délibérative ou le supranationalisme délibératif renvoie au « tournant délibératif » des études européennes. Ce tournant recoupe aussi les approches constructivistes et l'analyse de discours. Voir C. Joerges et J. Neyer, « From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalization of Comitology », *European Law Journal*, 3, 1997, p. 273-299 ; D. Hodson et I. Maher, « The Open Method of Coordination as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination », *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, p. 719-746 ; P. Magnette, « Deliberation or Bargaining? Coping with Constitutional Conflicts in the Convention on the Future of Europe », in E. O. Eriksen, J. E. Fossum et A. J. Menendez (dir.), *Developing a Constitution for Europe*, Londres, Routledge, 2004, p. 207-225.

76 R. O. Keohane et J. S. Nye (dir.), « Transnational Relations and World Politics: An Introduction », *International Organization*, 25(3), 1971, p. 329-349 ; S. Saurugger, *op. cit.*, p. 349-375.

77 V. Guiraudon et G. Lahav, « A Reappraisal of the State Sovereignty Debate », *Comparative Political Studies*, 33(2), 2000, p. 163-195 ; S. Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

le pouvoir d'un État y dépend d'une multitude de facteurs qui ne peuvent se réduire à sa taille ou à ses capacités militaires⁷⁸. Ils ont aussi développé des notions telles que « pouvoir civil » et « pouvoir normatif » pour rendre compte de l'influence des normes et des valeurs européennes dans le monde⁷⁹.

Enfin, le régionalisme a suscité un regain d'intérêt dans la communauté académique, sous l'appellation de « nouveau régionalisme »⁸⁰. Il prend ses distances avec le régionalisme classique, qui tendait à considérer la Communauté européenne comme le mètre étalon du phénomène d'intégration régionale ; il veut au contraire le considérer dans toute sa diversité, en posant que l'expérience européenne n'est qu'une modalité possible parmi bien d'autres. Les tenants de ce courant ont cherché à comprendre pourquoi les États-nations coopèrent au sein d'organisations internationales et, plus précisément, à expliquer l'inflation d'institutions de coopération régionale dans le monde (Mercosur, Association des nations d'Asie du Sud-Est – ASEAN, Conseil de coopération des États arabes du Golfe, etc.) et à déterminer si la comparaison peut fournir une grille de lecture pertinente

78 J. S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2005.

79 F. Duchene, « The European Community and the Uncertainties of Interdependence », in M. Kohnstamm et W. Hager (dir.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Basingstoke, Macmillan, 1973, p. 1-21 ; Z. Laïdi, *Norms Over Force. The Enigma of European Power*, trad. Cynthia Schoch, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008 ; S. Lucarelli et I. Manners (dir.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Londres, Routledge, 2006 ; J. Orbie, « Civilian Power Europe. Review of the Original and Current Debates », *Cooperation and Conflict*, 41(1), 2006, p. 123-128 ; M. Telò, *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

80 S. Saurugger, *op. cit.*, p. 377-397 ; F. Söderbaum et T. M. Shaw (dir.), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003 ; T. A. Börzel et T. Risse, « Grand Theories of Integration and the Challenges of Comparative Regionalism », *Journal of European Public Policy*, 26(8), 2019, p. 1231-1252, <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1622589> (consulté le 8 mai 2025).

pour saisir ces différents cas d'intégration⁸¹. Certains chercheurs mettent en avant le lien entre mondialisation et régionalisme⁸², tandis que d'autres analysent l'influence des institutions internationales sur les relations entre les parties prenantes à un processus d'intégration régionale, ou encore le développement d'une identité collective au sein de ces institutions⁸³.

ÉTUDIER LES CONSÉQUENCES DE L'INTÉGRATION : EUROPÉANISATION ET DÉSEUROPÉANISATION

L'eupéanisation

La littérature théorique et empirique sur l'eupéanisation représente un pan majeur des études européennes depuis le début des années 1990. Ce terme est devenu au fil du temps un concept très large (*catch-all*), qui englobe toutes sortes de transformations (institutions, organisations, politiques, paradigmes, idées, perceptions, acteurs, etc.) provoquées par l'unification économique, légale, sociale et politique de l'Europe⁸⁴.

- 81 A. Hurrell, « The Regional Dimension in International Relations Theory », in M. Farrell, B. Hettne et L. Van Langenhove (dir.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Londres, Pluto Press, 2005, p. 38-53 ; P. J. Katzenstein, « Regionalism in Comparative Perspective », *Cooperation and Conflict*, 31(2), 1996, p. 123-159 ; F. Laursen (dir.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Approaches*, Aldershot, Ashgate, 2003 ; A. Warleigh-Lack et L. Van Langenhove, « Introduction. Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism », *Journal of European Integration*, 32(6), 2010, p. 541-562.
- 82 B. Hettne, A. Inotai et O. Sunkel, *Globalism and New Regionalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1999 ; M. Telò (éd.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Aldershot, Ashgate, 2007.
- 83 O. Costa, C. Dri et S. Stavridis (dir.), *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization. The Role of Intra-Parliamentary Institutions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013 ; M. Schulz, F. Söderbaum et J. Öjendal (dir.), *Regionalisation in a Globalizing World*, Londres, Zed Books, 2001 ; N. Slocum-Bradley et L. Van Langenhove, « Identity and Regional Integration », in M. Farrell, B. Hettne et L. Van Langenhove (dir.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Londres, Pluto Press, 2005, p. 137-151.
- 84 P. Graziano et M. P. Vink (dir.), *Europeanization. New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008 ; P. Graziano et M. P. Vink, « Europeanisation: Concept, Theory and Methods », in S. Bulmer et C. Lequesne (dir.), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 31-54 ; R. Ladrech, *Europeanization and National Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

Au sein de la littérature diversifiée traitant de l'eupéanisation, on peut distinguer quatre usages du concept.

1. La première approche à apparaître était dite descendante (*top-down* ou *downloading*). Elle part de l'idée que le changement provient de l'impact de l'Union sur les politiques nationales : les États sont analysés sous l'angle de leurs réactions aux changements qui se produisent au niveau de l'UE, et en particulier aux évolutions des traités et du droit dérivé. Robert Ladrech a ainsi proposé l'une des conceptualisations les plus précoces de l'eupéanisation, définie comme « un processus incrémental de réorientation de la direction et de la forme des politiques, de sorte que les dynamiques politiques et économiques de la Communauté deviennent parties prenantes de la logique organisationnelle de la vie politique et de la fabrique des politiques à l'échelle nationale »⁸⁵. L'approche descendante est privilégiée par les chercheurs qui étudient les processus institutionnels et légaux. Elle a toutefois été critiquée par les spécialistes des politiques publiques en raison de sa vision passive des États membres, qui ne se contentent pas de subir les normes, les modèles et les instructions de l'UE. En effet, ils les façonnent aussi de manière active dans les institutions européennes où ils sont représentés – ce qui a engendré une deuxième définition du concept.
2. Du point de vue de l'approche ascendante (*bottom-up* ou *uploading*), l'eupéanisation opère lorsque les États se mobilisent vis-à-vis de l'Union et parviennent à influencer son action dans un domaine déterminé⁸⁶. Les recherches qui s'inscrivent dans ce courant insistent sur l'apport

85 R. Ladrech, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 1994, p. 69-88.

86 S. Bulmer et C. Radaelli, « The Europeanization of National Policy », in S. Bulmer et C. Lequesne (dir.), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 340 ; T. Risse, M. Green Cowles et J. Caporaso, « Europeanization and Domestic Change: Introduction », in T. Risse, J. Caporaso et M. Green Cowles, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, p. 1-20.

national dans la prise de décision européenne. Elles se focalisaient à l'origine sur les institutions étatiques (gouvernements, corps diplomatiques, administrations centrales, parlements), mais elles ont rapidement pris en compte d'autres acteurs : industries, syndicats, gouvernements régionaux, partis politiques, organisations de la société civile, médias, etc. De nombreuses études décrivent la façon dont tous ces acteurs se sont « européanisés », c'est-à-dire mobilisés afin d'agir sur les institutions, organes et politiques de l'UE. L'étude de l'européanisation finit toutefois par se confondre avec celle de l'intégration européenne elle-même, jusqu'à perdre toute spécificité.

3. Certains auteurs ont proposé une approche « horizontale » de l'européanisation. Elle se concentre sur les phénomènes de transferts de pratiques politiques, de politiques publiques et de mécanismes de décision (*politics*, *policies* et *policy-making*) entre les États membres dans le contexte de l'intégration européenne, mais en l'absence de normes européennes. Dans cette optique, le transfert transnational se base sur des mécanismes non contraignants : l'identification des meilleures pratiques, la reconnaissance mutuelle de normes nationales, la diffusion de paradigmes ou la simple socialisation des acteurs. Ces travaux soulignent que les responsables politiques nationaux n'envisagent plus de mener une réforme sans examiner celles qui ont été conduites dans les autres États membres ni sans réfléchir à son impact sur la compétitivité de leur pays dans un contexte européen.
4. Enfin, des chercheurs ont essayé de proposer une approche plus nuancée et plus inclusive de l'européanisation, qui prend en compte les phénomènes ascendants, descendants et horizontaux⁸⁷, formels et informels, contraignants et non contraignants. L'européanisation est alors vue comme le résultat d'interactions constantes entre les niveaux

87 T. Flockhart, « Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space », *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 2010, p. 787-810.

européen et national de gouvernance, ou de processus de diffusion horizontaux. Ces recherches mettent en avant le fait que les politiques européennes ne contraignent pas seulement les politiques nationales, mais affectent aussi les ressources et les préférences des acteurs et leur capacité d'influencer le processus décisionnel de l'UE. Claudio Radaelli décrit ainsi l'européanisation comme « un processus (a) de construction, (b) de diffusion et (c) d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politique publique, de styles, de manières de faire, et de croyances et de normes partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans l'action publique et les activités politiques de l'Union, puis incorporés dans la logique du discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques domestiques »⁸⁸. M. Vink et P. Graziano définissent plus simplement l'européanisation comme un processus « d'adaptation nationale à l'intégration régionale européenne »⁸⁹. Ces définitions englobent les différentes sources d'influence décrites par la littérature sur l'européanisation en se référant à la fois à la construction et à la diffusion des institutions, des normes, des modèles et des pratiques, et à tous les objets d'influence. Dans cette optique, l'européanisation doit se comprendre dans un sens très large, de façon à intégrer à l'analyse des concepts immatériels comme les normes, les idées et les croyances, et des phénomènes comme l'apprentissage.

L'européanisation et les débats théoriques

L'européanisation a joué un rôle important dans la normalisation des études européennes en y impliquant des chercheurs issus de diverses disciplines (science politique, droit, anthropologie, sociologie, histoire, etc.) et sous-disciplines, qui ne se définissent pas

88 C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », in K. Featherstone et C. M. Radaelli (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 30.

89 M. P. Vink et P. Graziano, « Challenges of a New Research Agenda », in P. Graziano et M. P. Vink (dir.), *Europeanization: New Research Agendas*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 3-4.

principalement comme des spécialistes de l'Union. Les recherches sur l'eupéanisation ont envisagé un champ d'investigation de plus en plus large de sorte qu'aujourd'hui, elles ne se bornent plus à étudier l'impact de l'UE sur la vie politique et la prise de décision; elles analysent aussi ses effets sur nombre de processus, de politiques publiques et d'institutions, et même sur la société au sens large, bien au-delà des questions politiques à proprement parler⁹⁰. L'eupéanisation est donc devenue un concept qui permet d'étudier un grand nombre de phénomènes et de transformations.

Ces évolutions ont donné naissance à des travaux d'un grand intérêt, mais ont aussi engendré un débat épistémologique complexe, voire confus, dans lequel causes et effets, variables dépendantes et indépendantes sont parfois flous et tendent à se confondre. En réaction à ces excès, la question de la causalité est redevenue centrale ces dernières années pour certains spécialistes de l'eupéanisation. Ils estiment nécessaire de distinguer l'eupéanisation de la convergence, de l'harmonisation ou encore de l'intégration politique⁹¹. Selon eux, pour parler d'eupéanisation, il faut démontrer que l'intégration européenne a provoqué un changement au niveau national qui ne relève pas d'autres phénomènes tels que la modernité, la mondialisation ou la crise économique⁹². Les problèmes méthodologiques ont donc acquis une place centrale dans l'agenda de recherche sur l'eupéanisation⁹³.

90 T. Börzel et T. Risse, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in K. Featherstone et C. M. Radaelli (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 60; T. Exadaktylos et C. M. Radaelli (dir.), *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

91 C. M. Radaelli, *op. cit.*

92 S. Brouard, O. Costa et T. König, *The Europeanization of Domestic Legislatures: The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, Londres, Springer Verlag, 2011.

93 I. Bache, S. Bulmer et D. Gunay, « Europeanization: A Critical Realist Perspective », in T. Exadaktylos et C. M. Radaelli (dir.), *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 65; R. Coman, T. Kostera et L. Tomini (dir.), *Europeanization and European Integration: From Incremental to Structural Change*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

Depuis le début des années 2000, les travaux sur l'européanisation ont entraîné un renouveau des débats théoriques sur l'Union. La priorité a été donnée à l'explication des phénomènes observés et plus seulement à leur description ou à leur mesure, en raison de la nécessité de distinguer l'européanisation des autres sources potentielles de changement. Par conséquent, à l'instar des autres champs des études européennes, les recherches sur l'européanisation ont incorporé peu à peu des concepts et des outils théoriques issus de la politique comparée, de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie. Le défi principal pour les spécialistes de l'européanisation est désormais de comprendre pourquoi elle diffère tant d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre⁹⁴. Ces variations sont expliquées par référence aux modèles théoriques existants (comme le néo-institutionnalisme) ou à des concepts spécifiques.

Une première notion est celle d'ajustement (*goodness of fit*⁹⁵). Le non-ajustement (*misfit*) entre la situation nationale et ce qui est promu à l'échelle européenne est vu comme une condition nécessaire pour le changement national et comme un facteur explicatif de son intensité : tant qu'il n'y a pas de *misfit* institutionnel ou politique, il n'y a pas de pression réformatrice⁹⁶. Dans ce modèle, l'européanisation peut avoir cinq effets différents, en fonction du degré de non-ajustement dans un pays donné et des stratégies des responsables politiques : l'inertie, ou l'absence de changement ; le repli (*retrenchment*), ou le non-ajustement croissant ; l'absorption, ou l'incorporation des normes européennes sans modification substantielle du droit national ; l'accommodation, ou la modification des normes nationales à la marge ; la transformation, ou le remplacement total de politiques ou d'institutions⁹⁷. Cette approche en termes d'ajustement est utile pour l'analyse des situations où l'UE définit clairement le modèle à adopter et où

94 A. E. Töller, « Causality in Quantitative Approaches », in T. Exadaktylos et C. M. Radaelli (dir.), *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

95 T. Risse, M. Green Cowles et J. Caporaso, *op. cit.*

96 T. Börzel, « Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States », in S. Bulmer et C. Lequesne, *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 49-60.

97 *Ibid.*, p. 58-59.

les institutions supranationales disposent de fortes compétences. Elle est moins convaincante lorsqu'il s'agit de comprendre une européanisation plus diffuse, moins contrainte⁹⁸.

Certains auteurs insistent aussi sur l'importance des facteurs de médiation. Afin d'expliquer les variations de l'européanisation, T. Risse, M. Cowles et J. Caporaso mettent en avant le rôle joué par les points de veto, les institutions formelles, les cultures politiques et organisationnelles, l'autonomisation différenciée des acteurs et les processus d'apprentissage⁹⁹.

G. Falkner et ses collègues ont développé une approche alternative pour comprendre la différenciation de l'européanisation, qui prend davantage en compte les cultures et les contextes nationaux¹⁰⁰. Ils considèrent que les États membres appartiennent à des « mondes de conformité » différents (*worlds of compliance*) : un monde de respect de la loi, un monde de politique nationale, un monde de négligence dans la transposition et un monde de lettres mortes.

Déseuropéanisation

Plus récemment, dans un contexte de contestations croissantes de l'UE, on a vu émerger la notion de déseuropéanisation¹⁰¹. Elle vise à rendre compte des phénomènes d'érosion de l'influence de l'UE sur un pays en particulier et a surtout été mobilisée pour analyser les résistances aux normes européennes dans les pays membres comme la Hongrie ou les pays candidats comme la

98 S. Bulmer, « Theorizing Europeanization », in P. Graziano et M. P. Vink (dir.), *Europeanization: New Research Agendas*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 52.

99 T. Risse, M. Green Cowles et J. Caporaso, *op. cit.*

100 G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp et S. Leiber, *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 ; G. Falkner et O. Treib, « Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States », *Journal of Common Market Studies*, 46(2), 2008, p. 293-313.

101 V. Leontitis et S. Ladi, « The Changing Nature of European Governance and the Dynamics of Europeanization », in E. Ongaro et S. Van Thiel (éds), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan ; S. Gürkan et L. Tomini, « The Limits of the Europeanization Research Agenda: Decoding the Reverse Process in and around the EU », in *Theorising the Crises of the European Union*, Londres, Routledge, p. 183-203.

Turquie¹⁰². Bien qu'il n'y ait pas de définition consensuelle¹⁰³, la déseuropéanisation fait référence au processus par lequel un pays ou une région s'éloigne de l'alignement ou de l'intégration dans les normes, institutions ou valeurs européennes. Comme le note Manners¹⁰⁴, la déseuropéanisation implique une régression par rapport aux priorités, normes et pratiques européennes, y compris par rapport aux normes libérales-démocratiques qui sont au cœur de l'identité de l'UE.

Certains voient la déseuropéanisation plutôt comme un renversement du processus de réforme ou un processus de divergence par rapport aux normes et modèles prescrits par l'UE. La déseuropéanisation est donc entendue comme le contraire de l'europanisation, comme une sorte de retour en arrière et s'inscrit dans une conceptualisation descendante de l'europanisation, qui implique alors une inertie ou une résistance. D'autres voient la déseuropéanisation comme le déclin de l'importance de l'UE en tant que point de référence dans la politique intérieure d'un État. Ils mettent alors en évidence un processus plus large et plus profond, par lequel la déseuropéanisation ne se produit pas seulement dans un domaine politique spécifique, mais se manifeste par une indifférence ou un scepticisme croissant de la société à l'égard de l'UE/Europe¹⁰⁵.

Les études empiriques tendent à montrer que la déseuropéanisation peut prendre la forme à la fois d'un renversement des règles européennes et/ou d'une perte progressive de pertinence de la dimension normative européenne au sein de la société et

102 A. Ágh, « De-Europeanization and De-Democratization Trends in ECE: From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary », *Journal of Comparative Politics*, 8(2), 2015, p. 4 ; G. Yilmaz, « From Europeanization to De-Europeanization: The Europeanization Process of Turkey in 1999-2014 », *Journal of Contemporary European Studies*, 24(1), 2016, p. 86-100 ; M. Bodur Ün et H. Arıkan, « Europeanization and De-Europeanization of Turkey's Gender Equality Policy: The Case of the Istanbul Convention », *Journal of Common Market Studies*, 60(4), 2022, p. 945-962.

103 S. Gürkan et L. Tomini, « The Limits of the Europeanization Research Agenda: Decoding the Reverse Process in and around the EU », in *Theorising the Crises of the European Union*, Londres, Routledge, 2020, p. 183-203.

104 I. Manners (2002), « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, 40(2), p. 235-258.

105 S. Aydın-Düzgüt et A. Kaliber, « Encounters with Europe in an Era of Domestic and International Turmoil: Is Turkey a De-Europeanising Candidate Country? », in *Is Turkey De-Europeanising?*, Londres, Routledge, 2018, p. 1-14.

pour l'État cible. Elle est souvent considérée comme une réponse aux défis ou aux lacunes associés à l'intégration européenne, tels que la perte de souveraineté, les disparités économiques, l'homogénéisation culturelle ou le mécontentement à l'égard des institutions européennes. Elle est généralement le résultat de l'arrivée au pouvoir de leaders populistes et/ou eurosceptiques, mais le poids des facteurs exogènes, tels que les crises et l'influence de pays tiers dans la politique nationale, ne doit pas être négligé¹⁰⁶.

L'eupéanisation et l'analyse du fonctionnement de l'UE

Cet ouvrage ne vise pas à étudier l'eupéanisation, mais à analyser le fonctionnement du régime politique européen ; il s'agit toutefois d'un phénomène à prendre en compte, et ce, pour trois raisons. *Primo*, la tâche principale des institutions, organes et acteurs de l'Union est de concevoir et de mettre en œuvre des politiques publiques qui ont un impact significatif au niveau national, sur un ensemble diversifié d'acteurs publics et privés. L'UE accorde donc beaucoup d'attention à leurs attentes et réactions afin de légitimer au mieux ses décisions et d'en favoriser la bonne application. *Secundo*, comme le constate l'approche ascendante de l'eupéanisation, ces acteurs ne sont pas passifs, mais conscients de l'impact des politiques européennes et donc mobilisés afin d'influencer les institutions de l'UE. Pour ce faire, ils empruntent différentes voies. D'abord, les représentants des États membres sont directement représentés au Conseil européen et au Conseil, nomment nombre d'acteurs de l'UE (commissaires, juges, avocats généraux, membres de la Cour des comptes, de la Banque centrale européenne, des agences, etc.)¹⁰⁷

106 P. Copeland, « Europeanization and De-Europeanization in UK Employment Policy: Changing Governments and Shifting Agendas », *Public Administration*, 94(4), 2016, p. 1124-1139; P. Müller et D. Gazsi, « Populist Capture of Foreign Policy Institutions: The Orbán Government and the De-Europeanization of Hungarian Foreign Policy », *Journal of Common Market Studies*, 61(2), 2023, p. 397-415; A. Raimundo, S. Stavridis et C. Tsardanidis, « The Eurozone Crisis' Impact: A De-Europeanization of Greek and Portuguese Foreign Policies? » *Journal of European Integration*, 43(5), 2021, p. 535-550. <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1927014>.

107 Tous ces acteurs sont appelés à agir en toute indépendance et jouissent pour cela d'un statut très protecteur. Concrètement, rien néanmoins ne peut s'opposer à ce qu'ils prennent en compte les intérêts de leur État. En outre, même lorsqu'ils font preuve d'une grande indépendance, leurs positions restent

et peuvent essayer d'influencer leurs députés européens. Les autorités locales et les acteurs socio-économiques sont par ailleurs représentés au Comité des régions et au Comité économique et social. Les citoyens sont directement représentés au Parlement européen. Enfin, les groupes d'intérêts et les organisations de la société civile sont très actifs dans le microcosme communautaire et représentés dans beaucoup d'organes consultatifs. *Tertio*, la question de l'eupéanisation est cruciale en raison des résistances croissantes que suscite l'intégration européenne à des niveaux multiples. Elles s'expriment lors des élections européennes, mais aussi de façon récurrente dans la vie politique, avec le succès de partis populistes et eurosceptiques dans de nombreux États membres. Elles se manifestent aussi, de façon moins visible, à travers diverses formes de réticences envers les normes et les politiques européennes, ou encore des stratégies d'évitement ou d'opposition¹⁰⁸. Plus récemment, la décennie de crises a été marquée par des manifestations populaires incontrôlées s'opposant aux contraintes que l'Union européenne fait peser sur l'action des gouvernements nationaux.

Plus que jamais, les institutions de l'Union doivent tenir compte des réactions provoquées par l'eupéanisation. Elles suivent de près les évolutions des opinions publiques, telles qu'elles s'expriment dans les médias et la sphère publique, et les mesurent à travers des outils comme l'Eurobaromètre et le Parlamètre¹⁰⁹, ou des initiatives telles que la Conférence sur

en partie conditionnées par des perceptions, des expériences et une culture nationales. Il est donc logique que les dirigeants nationaux insistent pour que ces organes restent composés selon un processus où chaque État propose son candidat.

108 Voir notamment S. Jacquot et C. Woll (dir.), *Les Usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.

109 Les Eurobaromètres sont des enquêtes sur l'opinion publique qui ont été lancées en 1973 par la Commission. L'Eurobaromètre standard est composé d'environ mille entretiens en face à face dans chacun des États membres, réalisés deux à cinq fois par an. Il existe aussi les Eurobaromètres spéciaux, basés sur des études thématiques approfondies, les Eurobaromètres flash, fondés sur des entretiens téléphoniques sur un sujet particulier et les études qualitatives, qui examinent en détail les motivations et les impressions de groupes sociaux spécifiques sur un sujet ou un concept déterminé (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Le parlamètre est une enquête d'opinion similaire à l'eurobaromètre, réalisée pour le Parlement européen sur une base annuelle depuis 2007.

l'avenir de l'Europe (avril 2021-mai 2022). Elles développent de nombreuses stratégies afin de combattre l'idée que les institutions et les acteurs européens sont déconnectés des citoyens, de la société et des territoires. Pour ces raisons, le fonctionnement du régime politique européen doit être analysé en tenant compte des phénomènes d'eupéanisation et de l'interaction constante entre les différents niveaux de gouvernement. Même si nous nous concentrons sur l'échelle communautaire, notre analyse doit prendre en compte les différentes dimensions de l'eupéanisation et leur impact sur les comportements, les stratégies et les choix des acteurs de l'Union.

THÉORISER LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL DE L'UNION

À quoi servent les théories ?

La formulation de théories n'est pas qu'un exercice de style. Dans les études européennes, comme en toute autre science, elles remplissent plusieurs fonctions. Elles permettent, d'abord, de comprendre les raisons d'être de l'intégration européenne, ses dynamiques et la nature du système politique auquel elle a donné naissance. Il en va de l'Union comme d'une horloge : la simple description de ses rouages – institutions, compétences, procédures, acteurs, etc. – ne permet pas d'en appréhender le fonctionnement quotidien, les spécificités et les évolutions. Les théories, parce qu'elles aspirent à des montées en généralité, permettent d'inscrire les éléments étudiés dans un cadre plus large. Elles autorisent aussi – sous certaines réserves – la comparaison de l'Union avec d'autres régimes politiques ou organisations internationales. En somme, les théories sont indispensables au dépassement de l'idée que l'intégration européenne serait un projet chaotique et aléatoire, dépourvu de cap et de logique, ballotté au gré des événements, des crises et des avancées. Elles permettent d'interpréter les faits, de les mettre en perspective, de les situer dans une ou plusieurs visions des processus en cours.

Les théories sont également indispensables aux scientifiques – en complément d'observations empiriques – pour forger des hypothèses au sujet des phénomènes qu'ils étudient et les inscrire dans un cadre analytique plus large. L'étude détaillée de l'adoption d'une norme, des activités d'un organe, du comportement

d'un groupe d'acteurs ou de l'impact d'un événement politique ne permet pas, en soi, de livrer un jugement global quant à la nature de l'Union, à ses modalités de fonctionnement ou à ses dynamiques. En revanche, si elle est cadrée par des théories, qui proposent une lecture spécifique du système, elle peut contribuer à un débat plus large. Les théories permettent de proposer des explications plausibles au phénomène que l'on étudie, qui constituent autant d'hypothèses à tester empiriquement pour, en définitive, déterminer quelle est l'approche dont la force explicative est la plus grande (voir l'**encadré 4**).

Encadré 4. Mobiliser les théories pour conduire une recherche

Admettons qu'on veuille étudier la manière dont les enjeux environnementaux sont appliqués à une politique donnée de l'Union européenne et, plus spécifiquement, comprendre pourquoi cette application a été un échec. Chaque théorie peut donner naissance à une hypothèse à cet égard.

L'inclusion de la dimension environnementale dans cette politique a échoué en raison :

- de la faiblesse des compétences de la Commission et du Parlement européen en la matière (néofonctionnalisme) ;
- de l'opposition de certains États membres à ce projet (intergouvernementalisme) ;
- des divisions politiques au sein des institutions européennes (fédéralisme) ;
- des réticences des opinions publiques et du refus des représentants nationaux de prendre le risque d'une décision impopulaire (postfonctionnalisme) ;
- de l'incapacité du président du Conseil européen à faire émerger un consensus parmi les positions nationales (néo-intergouvernementalisme) ;
- des divergences de vues entre les principaux acteurs institutionnels sur la notion de protection de l'environnement (néofonctionnalisme discursif) ;
- de l'inaptitude structurelle de l'Union au changement (néo-institutionnalisme historique) ;
- de conflits entre directions générales de la Commission, groupes politiques du Parlement européen ou différentes coalitions d'États au Conseil (néo-institutionnalisme de choix rationnel) ;

- de la stratégie ou des intérêts personnels du commissaire ou du rapporteur en charge du dossier (sociologie de choix rationnel) ;
- de l'absence d'un entrepreneur politique efficace (sociologie de l'action publique) ;
- de l'incapacité des fonctionnaires de la Commission à saisir la véritable essence des enjeux environnementaux (sociologie critique) ;
- de l'imposition par une institution, un groupe d'intérêts ou un parti d'une définition très modeste de la protection de l'environnement (constructivisme) ;
- de la stratégie de veto d'un lobby ou d'une ONG (gouvernance en réseaux) ;
- de l'opposition de collectivités locales (gouvernance à niveaux multiples) ;
- de négociations avec des États tiers ou d'autres organisations internationales (sociologie des relations internationales) ;
- du biais néolibéral des acteurs de l'Union (nouveau régionalisme).

Toutes ces hypothèses ne font pas également sens, et le chercheur devra opérer des allers-retours entre le terrain et les théories pour déterminer lesquelles sont les plus susceptibles de rendre compte du phénomène étudié, compte tenu des données empiriques disponibles. Mais ce travail de cadrage lui évitera d'adopter une approche purement descriptive dont il peînera à tirer des conclusions claires et qui ne pourra pas s'inscrire dans une réflexion plus large sur la fabrique des politiques dans l'Union.

Comment concilier les théories ?

Il est aussi vain de prétendre qu'une théorie unique peut rendre compte de tous les aspects du fonctionnement de l'Union que de vouloir, dans une démarche œcuménique, considérer qu'elles sont toutes également valides. Elles ont divers degrés de pertinence, selon les objets et le contexte. Mais il faut souligner trois spécificités de l'Union qui expliquent l'intensité et la complexité du débat théorique qui anime les études européennes, et le fait que, au terme de soixante-dix ans de recherche, aucun consensus scientifique n'ait émergé.

La première particularité de l'intégration européenne est l'absence de modèle *a priori* lors de la création de la CEE. La « méthode communautaire » est le résultat d'un bricolage, une méthode choisie par défaut, fruit de l'échec des tentatives d'intégrer l'Europe politiquement, puis par secteurs. Le traité de

Rome n'a pas été rédigé sur la base d'une théorie préalable, et celle-ci n'a jamais été énoncée clairement depuis. La deuxième raison qui explique l'opacité du débat théorique sur l'Union est la nécessité, répétée à chaque étape de la construction européenne, de trouver un compromis entre différentes visions de celle-ci. À cause de clivages tant nationaux que partisans, il a fallu concilier différentes logiques (fonctionnelle, intergouvernementale, parlementaire, etc.) pour préserver la possibilité d'un consensus. La complexité de l'Union n'est pas qu'une vision des chercheurs : elle est intrinsèque. La troisième raison qui explique l'intensité du débat théorique est le flou qui a été volontairement entretenu autour des objectifs et des moyens de l'intégration européenne afin, là encore, de satisfaire les différents négociateurs, mais aussi de ménager les possibilités d'évolution du système mis en place. On note ainsi que tous les concepts clés sont vagues et susceptibles d'être définis de diverses manières : les notions de construction, d'intégration, de communauté ou d'union n'ont pas de définition précise et renvoient à des dynamiques plus ou moins ambitieuses ; les appellations « Commission » et « Conseil » ne renvoient à aucune institution particulière ; les vocables « directive » et « règlement » sont spécifiques à l'Union. Comme on l'a vu, même la notion d'Europe est sujette à de multiples définitions et conceptions¹¹⁰. Enfin, les objectifs de l'intégration européenne, tels que listés à l'article 3 du TUE, sont multiples et divers, et chacun est libre d'en privilégier certains.

Pour toutes ces raisons, le débat théorique reste particulièrement vif en études européennes. Les chercheurs ont accumulé une très grande quantité d'informations sur le fonctionnement de l'UE, ses politiques, ses acteurs, son rapport avec les citoyens, etc., mais sitôt qu'ils cherchent à donner une lecture globale du système, la controverse s'installe. Des modèles et approches variés continuent d'avoir cours et les différentes écoles de pensée apportent, aujourd'hui encore, des réponses diverses à des questions aussi fondamentales que la raison d'être de l'intégration, sa dynamique, les raisons qui poussent les États à y participer, les lieux d'exercice de la souveraineté, l'existence d'un déficit

110 E. Morin, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987.

démocratique et les moyens d'y remédier, ou encore les sources de l'euroscpticisme.

Néanmoins, certaines controverses sont artificielles et les débats théoriques pourraient en effet gagner en clarté si les protagonistes énonçaient clairement le niveau de lecture qu'ils adoptent. Les travaux sur l'Union relèvent en effet de cinq niveaux différents qui méritent d'être distingués :

1. Les métathéories de l'intégration européenne : il s'agit d'expliquer le processus en tant que tel et de répondre aux questions suivantes : pourquoi les États membres ont-ils consenti à des abandons de souveraineté ? Quel phénomène explique l'approfondissement constant de l'intégration ? Est-elle animée d'une dynamique propre ? Qui pilote le processus ?
2. Les théories du système politique de l'Union : il s'agit de définir la nature de l'Union, en tant que système politique, et de répondre aux questions suivantes : qu'est-ce que l'Union (fédération, confédération, fédération d'États-nations, consociation, etc.) ? Quels sont les rapports entre les différents niveaux de gouvernement ? Qui détient le pouvoir et la souveraineté ? Quel est le système de légitimation de l'Union ? Quel peut être son rôle à l'échelle globale ?
3. Les théories du régime politique de l'Union : il s'agit de qualifier la manière dont ce système institutionnel fonctionne (régime parlementaire, présidentiel, directorial, logique d'agence, système néocorporatiste, gouvernance, etc.). Il faut pour cela répondre aux questions suivantes : quels sont les rapports entre les différentes institutions ? Y a-t-il une séparation des pouvoirs ? Quelles sont les logiques de représentation ? Quel est le rôle des partis politiques, des représentants d'intérêts, de la société civile ?
4. Les modalités de la fabrique des politiques de l'Union : il s'agit de déterminer la manière dont les différentes politiques sont élaborées et mises en œuvre, en répondant aux questions suivantes : quels sont les objectifs de la politique concernée ? Qui en sont les acteurs clés et quels

sont leurs rapports de force ? À quelles conditions une réforme est-elle possible ?

5. Les approches épistémologiques : de nombreuses réflexions dites théoriques ne sont pas dévolues à l'étude d'un des quatre niveaux précédemment cités, mais à la défense d'une approche épistémologique, méthodologique ou paradigmatique de l'Union. Ce débat existe dans toutes les sciences sociales, mais il est particulièrement vif dans les études européennes, discipline encore jeune et en cours de structuration, soumise à l'influence de disciplines voisines. Ces approches visent moins à dire ce qu'est l'Union qu'à préconiser une façon de l'étudier, en apportant des réponses aux questions suivantes : que doit-on analyser, les institutions, les États, les acteurs ? Faut-il considérer les comportements, les discours, les intérêts ou les idées ? Doit-on étudier les évolutions dans le temps long ou se focaliser sur les événements récents ?

Bien entendu, ces cinq niveaux de lecture sont liés : telle conception du processus d'intégration renvoie souvent à telle lecture du régime de l'Union et s'appuie plus particulièrement sur un paradigme ou une méthodologie. Il reste qu'une clarification du niveau sur lequel les auteurs se situent permet d'éviter les controverses inutiles et peut rendre compatibles des points de vue habituellement présentés comme contradictoires, comme l'avait pressenti Puchala dès 1971¹¹¹.

Un système tiraillé entre fonctionnalisme et normativisme

Face à une telle richesse théorique, comment analyser l'Union européenne ? On peut, d'abord, rappeler que la construction européenne et le système institutionnel qui en découle restent largement marqués par une logique fonctionnelle, qui avance des solutions techniques sans portée normative. Si les signataires du traité de Rome se disaient « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », il ne s'agissait pas de construire un État européen. L'objectif était

111 D. J. Puchala, *op. cit.*

de favoriser la paix et la prospérité à travers une coopération intergouvernementale entre un nombre restreint d'États marqués par un lourd passé conflictuel et par d'importants contrastes politiques et économiques. Par conséquent, les traités ne forment pas une Constitution cohérente et sont empreints d'un fort pragmatisme. Leurs réformes successives n'ont pas fondamentalement modifié cette situation initiale : elles répondaient à la nécessité d'adapter les institutions et les procédures décisionnelles des Communautés à l'extension de leurs compétences, à l'accroissement du nombre d'États membres ou à des préoccupations et à des événements particuliers davantage qu'à une volonté de refondre le système. Les réformes des traités ont donc surtout visé à répondre à des critiques et blocages, à réévaluer la place des États membres dans le cadre institutionnel, à revoir les relations interinstitutionnelles, à simplifier le fonctionnement de l'Union et à en clarifier les objectifs et les valeurs.

Une évolution s'est cependant dessinée au fil du temps. On distingue sur la longue durée un processus de « parlementarisation » diffus de l'architecture institutionnelle de l'Union qui prend notamment la forme de l'affirmation, depuis le traité de Maastricht, du caractère politique de l'intégration européenne¹¹². Le renforcement de la logique parlementaire dans l'UE, qui pouvait être compris comme l'emprunt ponctuel de solutions institutionnelles aux régimes parlementaires, ne peut plus l'être. Il faut désormais voir dans cette évolution, non pas le résultat d'une ingénierie institutionnelle qui privilégie les modes de gouvernance les plus efficaces ou les plus éprouvés, mais un processus plus

112 O. Costa, *La Parlementarisation de l'Union : pour une approche dynamique du régime politique européen*, Habilitation à diriger les recherches, Sciences Po Bordeaux, 2013 ; D. Grimm, « Treaty or? The Legal Basis of the EU after Maastricht », in E. O. Eriksen, J. E. Fossum et A. J. Menendez (dir.), *Developing a Constitution for Europe*, Londres, Routledge, 2004, p. 70-89 ; A. Héritier, « Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective », *Journal of European Public Policy*, 6(2), 1999, p. 269-282 ; P. Magette, *What is the European Union? Nature and Prospects*, Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York, Palgrave Macmillan, 2005 ; B. Rittberger et F. Schimmelfennig, « Building Europe's Constitution. The Parliamentarization and Institutionalization of Human Rights », in S. Meunier et K. R. McNamara, *The State of the European Union*, vol. 8, Oxford, Oxford University Press, 2007 ; F. Terpan, *Droit et politique de l'UE*, Paris, Larcier, 2013.

global – bien que chaotique – d’affirmation de l’Union européenne comme régime politique à part entière.

Au fil du temps, la Cour de justice a par ailleurs dégagé des traités et du droit dérivé un certain nombre de droits et principes fondamentaux, que le traité sur l’Union a reconnus en faisant référence à la convention européenne des droits de l’homme, signée à Rome en 1950. L’adoption de la Charte des droits fondamentaux de l’Union, dont la valeur juridique a été reconnue par le traité de Lisbonne, a poursuivi ce mouvement¹¹³. Les traités adoptés depuis le début des années 1990 ont, en parallèle, doté l’UE des attributs symboliques d’un système politique normatif, en instituant une citoyenneté européenne et en multipliant les références aux partis politiques européens, à la démocratie et aux droits de l’homme. La Cour de justice a aussi dégagé des principes relatifs au fonctionnement des institutions et à leurs rapports, qui viennent se substituer à l’absence de distribution formelle des pouvoirs. Depuis le traité de Maastricht, on assiste plus largement à un virage vers un fonctionnement institutionnel plus politique et partisan, qui prend notamment la forme de l’investiture de la Commission par le Parlement européen, de l’accroissement des pouvoirs de ce dernier, de l’institutionnalisation des partis européens et de l’association des parlements nationaux à la gouvernance de l’UE. Le modèle parlementaire a implicitement constitué un élément structurant de la réflexion sur la réforme des traités¹¹⁴. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, confirme cette tendance en consacrant un titre aux « principes démocratiques ». L’article 10 TUE dispose désormais que « le fonctionnement de l’Union est fondé sur la démocratie représentative » et énonce le principe de double représentation des citoyens : « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l’Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d’État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes

113 B. Rittberger et F. Schimmelfennig, « Explaining the Constitutionalization of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 13(8), 2006, p. 1148-1167.

114 O. Costa et P. Magnette, « Idéologies et changement institutionnel dans l’Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, 1(9), 2003, p. 49-75.

démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens.» Cette présentation des choses, qui a permis aux responsables des cinq principaux partis européens d'imposer la logique des *Spitzenkandidaten* en 2014, accrédite une lecture parlementariste de l'UE.

Celle-ci est toutefois tempérée par une réaffirmation de la logique intergouvernementale et par des références à des mécanismes de démocratie participative. La première s'illustre à la fois dans la nature du Conseil et du Conseil européen et dans la réévaluation du rôle des parlements nationaux, qui dessine un parlementarisme à double niveau¹¹⁵. La démocratie participative fait quant à elle l'objet d'une mention spécifique : l'article 10, § 3, TUE dispose que « tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. »

Si le traité de Lisbonne ne propose pas de principe précis de légitimation de l'Union, les références au modèle démocratique et à la représentation tendent à écarter les formes alternatives de légitimation qui ont pu être avancées jusqu'ici – par référence aux notions d'agence, de gouvernance, de gouvernement des experts, de pluralisme, de néocorporatisme ou encore à une logique strictement intergouvernementale¹¹⁶. De manière plus générale, le traité de Lisbonne multiplie les renvois à la démocratie : elle reste l'une des valeurs fondamentales de l'Union et un objectif dans son action tant intérieure qu'extérieure, mais elle devient aussi un principe de son fonctionnement.

Le cadre institutionnel de l'UE est donc marqué par une double logique, pragmatique et fonctionnelle d'une part, politique et normative de l'autre. Il reste guidé par la recherche de l'efficacité et de l'équilibre entre des intérêts multiples, à travers une décentralisation des décisions et une dispersion de l'autorité.

115 O. Costa, « La parlementarisation inachevée de l'Union européenne : le Parlement européen entre puissance institutionnelle et faiblesse politique », in M. Koopmann et S. Martens (dir.), *L'Europe prochaine : Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 265-278.

116 O. Costa et P. Magnette, *op. cit.* ; B. Rittberger, « Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament », *Journal of Common Market Studies*, numéro spécial 50^e anniversaire, 2012, p. 18-37.

Il essaie néanmoins de donner des gages aux contempteurs du « déficit démocratique » et d'affirmer l'Union comme un régime politique à part entière, impliquant directement les citoyens. Le traité de Lisbonne a permis une simplification de ses procédures décisionnelles et une clarification de ses principes de légitimation, mais le système institutionnel reste complexe et spécifique, et mêle toujours méthode communautaire et coopération intergouvernementale.

Les caractéristiques de l'Union, que l'on vient de mentionner, rendent ardue une présentation synthétique de son schéma institutionnel. Le pragmatisme des origines a engendré un cadre institutionnel inédit et alambiqué : la prise de décision résulte d'agencements mouvants de différents niveaux de pouvoir interdépendants. Les institutions européennes sont impliquées à des degrés divers et selon des modalités différenciées, en fonction de la répartition des compétences entre ces niveaux de pouvoir et du contexte politique. En temps de crise, la logique intergouvernementale prédomine, notamment quand l'Union ne dispose pas des compétences nécessaires pour répondre aux enjeux du moment. Toutefois, la logique supranationale – néofonctionnelle ou parlementaire – reprend le dessus sitôt que la situation se stabilise et que les solutions apportées à la crise sont institutionnalisées.

Dans le cadre de cet ouvrage, nous souscrivons résolument à l'objectif de normalisation des études européennes. Notre ambition n'est pas d'expliquer la création des Communautés européennes, de déterminer le moteur de l'intégration ou de qualifier le régime politique qui a résulté de ce processus, mais de décrire et d'analyser le fonctionnement concret de l'Union. Pour ce faire, nous mobiliserons notamment des concepts et modèles issus de l'analyse des politiques publiques. Cette approche, qui a été appliquée à l'Union à partir des années 1980, a l'avantage de rendre compte des activités d'un système politique sans avoir à trancher au préalable toute une série de débats complexes sur sa raison d'être, sa

nature, son devenir ou sa logique institutionnelle¹¹⁷. Elle permet aussi de s'abstenir de formuler des propositions normatives sur la façon dont l'UE devrait être ou devrait fonctionner, ou sur les réformes souhaitables des traités.

Notre objectif premier est d'étudier les mécanismes et les logiques de la décision dans l'Union, en prêtant une attention particulière à ses aspects pratiques et informels. Ce point de vue pragmatique nous amène à nous focaliser sur les acteurs qui participent effectivement à la prise de décision et à la mise en œuvre des politiques européennes, à apprécier leur influence respective et à cerner les dynamiques concrètes qui sous-tendent l'action publique de l'Union.

117 Pour des lectures différentes de l'architecture institutionnelle de l'Union, voir notamment A. Kreppel, « Looking "Up", "Down" and "Sideways": Understanding EU Institutions in Context », *West European Politics*, 34(1), 2011, p. 167-179 ; R. Corbett, J. Peterson et E. Bomberg, « The EU's Institutions », in E. Bomberg, J. Peterson et R. Corbett (dir.), *The European Union. How Does It Work?*, Oxford, Oxford University Press, 3^e éd., 2012, p. 47-73 ; R. Corbett, « Democracy in the European Union », in E. Bomberg, J. Peterson et R. Corbett (dir.), *The European Union. How Does It Work?*, Oxford, Oxford University Press, 3^e éd., 2012, p. 141-160.

DEUXIÈME PARTIE

LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET NON INSTITUTIONNELS DE L'UNION

Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2009), il était particulièrement ardu de distinguer pouvoir exécutif et pouvoir législatif dans le régime politique de l'Union européenne. En effet, la Commission et le Conseil disposaient tous deux de compétences législatives et exécutives, tandis que le Parlement européen restait souvent en marge du processus décisionnel. La typologie classique de distribution des pouvoirs n'était donc pas pertinente ou était, à tout le moins, largement trompeuse pour décrire le fonctionnement de la Communauté, puis de l'Union européenne.

Toutefois, le processus continu de parlementarisation qui a affecté l'Union ainsi que la création et l'institutionnalisation du Conseil européen ont clarifié les choses, bien que les traités n'évoquent toujours pas, de manière directe ou indirecte, le principe de séparation des pouvoirs. On peut décrire aujourd'hui le système institutionnel de l'Union comme une structure quadripartite, même si une telle approche reste discutable. D'un côté, on trouve la branche exécutive du pouvoir, composée du Conseil européen et de la Commission qui, de façon approximative, jouent respectivement le rôle de chef d'État collectif (Conseil européen) et de gouvernement et d'administration centrale (la

Commission). De l'autre, on trouve la branche législative, composée du Parlement européen et du Conseil, qui peuvent être assimilés aux chambres basse et haute d'un parlement bicaméral. Dans le chapitre 3, nous nous concentrerons sur le pouvoir exécutif. Nous analyserons le pouvoir législatif dans le chapitre 4.

Le fonctionnement de l'Union est toutefois loin de reposer sur la seule interaction entre branches exécutive et législative. Les institutions et les organes de contrôle jouent un rôle crucial dans la marche des institutions, comme nous l'expliquerons au chapitre 5. Il faut aussi compter avec les organes de consultation, les organes financiers et les agences : leur action est peu visible, mais centrale pour la définition et la mise en œuvre de certaines politiques. Nous le verrons au chapitre 6, où nous évoquerons aussi l'implication croissante des parlements nationaux et des acteurs non institutionnels (experts, représentants d'intérêts, acteurs de la société civile) dans les activités de l'Union.

CHAPITRE III

Le pouvoir exécutif

LE CONSEIL EUROPÉEN : L'IMPULSION

Le Conseil européen n'était pas prévu par les premiers traités. Il trouve son origine dans les sommets réunissant les chefs d'État et de gouvernement des États membres, dont le premier eut lieu à Paris les 10 et 11 février 1961. Le président français de l'époque, Charles de Gaulle, convoqua cette réunion en dehors du cadre communautaire afin de lancer l'idée d'une union politique fondée pour l'essentiel sur une coopération intergouvernementale – menant aux plans Fouchet de novembre 1961 et de janvier 1962, restés sans suite. Les chefs d'État ou de gouvernement des six États membres de l'époque se rencontrèrent à nouveau en 1967 à Rome à l'occasion de la cérémonie commémorant les dix ans du traité de Rome. Ce n'est qu'en 1969 qu'un autre sommet se tint, à La Haye, afin de discuter de l'achèvement, de l'élargissement et de l'approfondissement de la Communauté. Ce sommet *ad hoc* fut considéré comme un succès¹ et l'institutionnalisation de ces réunions fut évoquée dès 1972 ; à partir de 1974, la pratique fut formalisée sous l'appellation de Conseil européen, sans qu'il soit question de modifier pour autant le

1 M. Westlake et D. Galloway (dir.), *The Council of the European Union*, Londres, John Harper Publishing, 3^e éd., 2004, p. 171-173.

dispositif institutionnel communautaire². L'Acte unique européen signé en 1986 formalisa cette pratique et accrut le poids du Conseil européen, mais il fallut attendre le traité de Lisbonne pour qu'il devienne une institution au sens juridique du terme. Désormais partie intégrante du système institutionnel de l'Union³, il est soumis aux mêmes obligations que les autres institutions et la Cour de justice peut examiner les recours dirigés contre ses actes, à l'exception de ceux qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune. Le Conseil européen a désormais son siège à Bruxelles, dans l'immeuble Europa, voisin du Berlaymont (Commission) et du Juste Lipse (Conseil).

Le Conseil européen est une synthèse des deux tensions majeures qui sous-tendent l'intégration européenne : le supranationalisme et l'intergouvernementalisme. En effet, le Conseil européen est une institution supranationale qui dispose d'un président permanent ainsi que de locaux, d'un secrétariat et d'un budget propres, mais ses acteurs principaux sont les chefs d'État et de gouvernement, qui définissent leurs positions sur un mode intergouvernemental⁴.

Le rôle du Conseil européen

Le Conseil européen s'apparente à un « chef d'État collectif » de l'Union. Il constitue d'abord et avant tout une institution d'impulsion et d'arbitrage. Le traité de Lisbonne dispose qu'il donne à l'UE « les impulsions nécessaires à son développement et [en] définit les orientations et les priorités politiques générales »⁵.

2 Toutefois, plusieurs gouvernements (et en particulier le gouvernement danois) se sont opposés à l'utilisation de l'appellation « Conseil européen », qui n'était par conséquent pas utilisée officiellement (M. Westlake et D. Galloway (dir.), *ibid.*, p. 175). Voir également J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2004, p. 327-335 ; J. Peterson et M. Shkelton (éds), *The Institutions of the European Union*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2^e éd., 2006.

3 Article 13 TUE.

4 Sur les tensions entre supranationalisme et intergouvernementalisme dans l'institutionnalisation du Conseil européen et pour une analyse longitudinale de cette institution, voir Y.-S. Rittelmeyer, « L'institutionnalisation de la présidence du Conseil européen : entre dépendance institutionnelle et inflexions franco-allemandes », *Politique européenne*, 3, 2011, p. 55-82.

5 Article 15 TUE.

Son rôle est donc d'évoquer les questions et les problèmes principaux qui se posent dans le cadre de l'Union, en adoptant les *history-making decisions*⁶ telles que la réforme des traités, l'élargissement de l'Union européenne ou encore l'ouverture de nouveaux chantiers politiques. Comme l'ont noté Bulmer et Wessels, une fois créé, le Conseil européen est devenu l'institution disposant de l'autorité politique la plus importante dans l'UE, toutes les décisions majeures ayant été prises en son sein⁷. C'est ainsi qu'il a pris l'initiative d'une coopération en matière de lutte contre la criminalité dans les années 1970, décidé de l'ouverture des négociations d'adhésion avec les pays d'Europe centrale et orientale (Conseils européens de Cologne et de Helsinki, 1999) ou encore adopté le projet de Constitution pour l'Europe en juin 2004. Plus récemment, c'est le Conseil européen qui a pris en charge la gestion de la crise de l'eurozone et de celle des réfugiés, le dossier du Brexit, la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine⁸. Il joue aussi un rôle d'arbitrage, à l'instar d'une instance politique d'appel, afin de débloquer des dossiers sensibles et de trancher les conflits qui paralysent le Conseil, où siègent les ministres. C'est par exemple lors du Conseil européen de Fontainebleau en 1984 qu'une solution a été trouvée au problème récurrent de la contribution du Royaume-Uni au budget communautaire⁹.

En vertu de son institutionnalisation, le traité de Lisbonne lui confie la tâche de désigner son président permanent, de proposer au Parlement européen le nom du président de la Commission, de nommer le haut représentant pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, de déterminer le système de rotation des

6 J. Peterson, « Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis », *Journal of European Public Policy*, 2(1), mars 1995, p. 69-93.

7 S. Bulmer et W. Wessels, *The European Council: Decision-Making in European Politics*, Londres, Macmillan, 1987, p. 2.

8 S. Anghel et R. Drachenberg, « The European Council as Covid-19 Crisis Manager. A Comparison with Previous Crises », *European Parliamentary Research Service*, 2020.

9 D. Hodson et U. Puetter, « The European Union in Disequilibrium: New Intergovernmentalism, Postfunctionalism and Integration Theory in the Post-Maastricht Period », *Journal of European Public Policy*, 26(8), 2019, p. 1153-1171.

États à la présidence du Conseil et de décider du passage du vote à l'unanimité vers la majorité qualifiée au Conseil¹⁰.

Enfin, le Conseil européen joue un rôle central en matière de politique étrangère. En vertu du traité, il « identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris les questions ayant des implications en matière de défense »¹¹.

Lors de ses réunions, il adopte de nombreuses déclarations diplomatiques pour commenter la situation politique internationale ou réagir à des événements d'actualité, et accueille régulièrement des chefs d'État de pays tiers. Son président exerce une fonction de représentation de l'Union pour ce qui relève de la politique étrangère et de sécurité commune ; il est donc le « visage de l'Europe politique », parallèlement au président de la Commission et au haut représentant, voire au président du Parlement européen.

Le Conseil européen définit les grandes lignes politiques de l'Union et encadre le travail des autres institutions. La Commission, le Conseil et le Parlement sont appelés à traduire ses conclusions politiques et ses décisions en actes législatifs selon la procédure appropriée. Depuis 1974, il exerce ainsi la fonction d'impulsion qui était celle de la Commission à l'origine et dont elle a perdu l'exercice, faute de leadership suffisant et en raison des blocages répétés qui ont affecté ses propositions au sein du Conseil. Comme le relèvent de nombreux auteurs, le Conseil européen est devenu au fil du temps le principal centre d'impulsion de l'UE¹².

La composition du Conseil européen

Le Conseil européen se compose de son président permanent, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et du président de la Commission. Le haut représentant pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité est également présent et y

10 M. Dony, *Après la réforme de Lisbonne, les nouveaux traités européens*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, p. xix.

11 Article 26 TUE.

12 P. de Schoutheete, « The European Council and the Community Method », *Notre Europe Policy Paper*, 56, 2012 ; S. Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro-Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

rend compte de son action¹³. Il s'agit d'une nouveauté importante, introduite par le traité de Lisbonne : à travers la présence du haut représentant, qui est aussi vice-président de la Commission, en charge des Relations extérieures et qui préside les réunions du Conseil des affaires étrangères, le Conseil européen est institutionnellement lié à la fois au Conseil et à la Commission. Des ministres (notamment ceux des Affaires étrangères et de l'Économie et des Finances) et des membres de la Commission peuvent être invités à assister à certaines réunions, selon le dossier traité.

Les travaux du Conseil européen bénéficient du concours du secrétaire général du Conseil, du secrétaire général de la Commission, de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil et du Conseil européen, et d'interprètes.

Depuis 1974, le but a été de limiter au maximum le nombre de personnes présentes lors des débats du Conseil européen, afin de préserver sa capacité à prendre des décisions politiques, à trancher des conflits et à négocier des *package deals* pour débloquent plusieurs dossiers d'un coup¹⁴. Les fonctionnaires et les diplomates nationaux ont été délibérément tenus à l'écart des réunions afin d'éviter qu'ils y importent les conflits et arguties qui animent ou paralysent le Conseil, le Comité des représentants permanents (COREPER) et les groupes de travail du Conseil. Les délégations restent donc hors de la salle de réunion. Chaque délégation nomme toutefois un « agent de liaison » assurant la communication entre la délégation et le chef d'État ou de gouvernement et dénommé « Antici », en référence au nom du diplomate italien qui présidait le groupe à la fin des années 1970. Les Antici préparent l'ordre du jour du COREPER, peuvent accéder à la salle du Conseil européen et reçoivent des comptes rendus transmis par les fonctionnaires du secrétariat général du Conseil. Les comptes rendus des Antici sont ensuite transmis aux membres

13 Article 15 TUE.

14 Après la création du Conseil européen, Valéry Giscard d'Estaing a insisté pour restreindre le plus possible le nombre d'administrateurs et de représentants des ministères au cours des réunions. La déclaration de Londres de 1977 précise à cette fin le type de discussions qui se tiennent au Conseil européen (confidentielles et informelles ; discussions menant à des actions spécifiques ; cour de dernière instance). Voir M. Westlake et D. Galloway (dir.), *op. cit.*, p. 177.

des délégations nationales, qui sont ainsi informés du déroulement des négociations avec un temps de retard¹⁵. Le règlement intérieur du Conseil européen (article 4) stipule par ailleurs que la taille totale des délégations autorisées à accéder à l'immeuble où se déroule la réunion du Conseil européen est limitée à vingt personnes par État membre et pour la Commission, et à cinq personnes pour le haut représentant pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité (à l'exception du personnel technique affecté à la sécurité et du personnel de soutien logistique).

Depuis le traité de Lisbonne¹⁶, le Conseil européen dispose d'un président stable et à plein temps, nommé pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois et incompatible avec tout mandat national. La création de la fonction a été au centre de débats animés durant la Convention sur l'avenir de l'Europe, certains voulant en faire la plus haute autorité de l'UE¹⁷. Dans le contexte de la crise économique et financière des années 2000, de plus en plus de voix se sont élevées en faveur de l'institution d'une présidence permanente de l'Union, qui devait faciliter une réaction conjointe des États membres¹⁸. La création de cette fonction est en effet vue comme une manière d'accroître l'efficacité du processus décisionnel européen et de faciliter l'obtention de consensus entre les États membres¹⁹. Par ailleurs, jusqu'à présent,

15 Y. Doutriaux et C. Lequesne, *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 31 ; H. Wallace, « An Institutional Anatomy and Five Policy-Modes », in H. Wallace, M. A. Pollack et A. R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 6^e éd., 2010, p. 69-104.

16 Jusqu'à la fin de l'année 2009, le Conseil européen travaillait sous la présidence du chef d'État ou de gouvernement de l'État qui exerçait la présidence semestrielle du Conseil. Voir notamment J. Peterson, *op. cit.*, p. 69-93 ; H. Wallace, W. Wallace et M. A. Pollack (éds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford/New York, Oxford University Press, 5^e éd., 2005.

17 O. Höing et W. Wessels, « The European Commission's Position in the Post-Lisbon Institutional Balance. Secretariat or Partner to the European Council? », in M. Chang et J. Monar (dir.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises. Between Political Leadership and Policy Management*, Bruxelles, PIE, 2013, p. 127-128.

18 F. Foret, « Introduction. Questions autour des incarnations multiples de l'Union européenne », in Y.-S. Rittelmeyer et F. Foret, « Les Présidences de l'Union européenne en redéfinition : quelle légitimité ? Quelle efficacité ? », *Les Cahiers du Cevipol*, 4, 2008, p. 3-5.

19 B. Crum, « Accountability and Personalization of the European Council Presidency », *Journal of European Integration*, 31(6), 2009, p. 685-701.

la présidence tournante était utilisée par les États membres comme une opportunité d'inscrire de nouveaux dossiers à l'agenda et de promouvoir leurs intérêts, au sein de l'UE comme en politique étrangère. Il y avait par ailleurs une grande diversité dans la capacité et les compétences organisationnelles des États membres lorsqu'ils assuraient la présidence : certains étaient bien préparés et veillaient à la cohérence des décisions européennes, d'autres moins²⁰. Une présidence permanente devait assurer davantage de continuité dans le fonctionnement du Conseil européen et favoriser les réactions collectives²¹, étant donné que le président exerce sa fonction à plein temps, contrairement à un chef d'État ou de gouvernement, qui est aussi responsable de son gouvernement. Il n'est ainsi pas censé représenter son État membre et peut jouer le rôle d'*honest broker*²².

L'ancien Premier ministre belge Herman Van Rompuy a été choisi comme président fin 2009 et a été reconduit dans ses fonctions en mars 2012. Donald Tusk, l'ancien Premier ministre de Pologne, lui a succédé de 2014 à 2019. La fonction a été exercée par Charles Michel, ancien Premier ministre belge lui aussi, durant la législature 2019-2024. Depuis 2024, le titulaire est António Costa, ancien Premier ministre du Portugal.

Le président anime les réunions du Conseil européen, assure la préparation et la continuité de ses travaux et transmet au Parlement européen un rapport à l'issue de chaque réunion²³. Globalement, sa mission est de favoriser la cohésion et la

20 D. Dinan, « Leadership in the European Council: An Assessment of Herman Van Rompuy's Presidency », *Journal of European Integration*, 39(2), 2017, p. 157-173.

21 S. Blavoukos, D. Bourantonis et G. Pagoulatos, « A President for the European Union: A New Actor in Town? », *Journal of Common Market Studies*, 45(2), 2007, p. 231-252 ; B. Crum, « Can a Permanent President Contribute to the Democratic Accountability of the European Council? », in Y.-S. Rittelmeyer et F. Foret, « Les Présidences de l'Union européenne en redéfinition : quelle légitimité ? Quelle efficacité ? », *Les Cahiers du Cevipol*, 4, 2008, p. 5-8 ; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006 ; R. Thomson, « The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power », *Journal of Common Market Studies*, 46(3), 2008, p. 593-617.

22 Sur la fonction de président permanent, voir I. Tömmel, « The Standing President of the European Council: Intergovernmental or Supranational Leadership? », *Journal of European Integration*, 39(2), 2017, p. 175-189.

23 Article 15 TUE.

recherche du compromis²⁴. Réputé pour sa capacité à trouver le consensus, Herman Van Rompuy s'est concentré sur les questions économiques et la gouvernance de la zone euro, dans le contexte de crise financière et budgétaire qui sévit depuis 2009²⁵. En raison de la persistance de la crise économique, le Conseil européen et son président sont restés focalisés sur la gouvernance économique, mais les évolutions de la situation internationale ont amené Donald Tusk à se consacrer également beaucoup aux relations extérieures²⁶. Charles Michel a, lui aussi, dû affronter plusieurs crises d'ampleur : celle de la pandémie de Covid-19 et ses conséquences socio-économiques majeures ; celle liée aux dérives dites illibérales de certains États membres, qui se sont éloignés des valeurs énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne ; celle, enfin, ouverte par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine en février 2022. Depuis le début de son mandat, António Costa s'est largement focalisé sur la guerre en Ukraine et les relations avec les États-Unis, bouleversées par l'élection de Donald Trump, et sur les enjeux de sécurité de l'Union.

Avec le recul, le président du Conseil européen apparaît plus comme un *chairman* – c'est-à-dire une personne chargée de préparer et de conduire les réunions – et un porte-parole que comme un président au sens fort du terme. Aucun des quatre premiers titulaires de la fonction n'a pu s'exprimer au nom du Conseil européen avec un minimum d'indépendance, car le mode de fonctionnement de celui-ci reste très intergouvernemental. Ses décisions sont largement régies par l'unanimité et une logique de plus petit dénominateur commun. Les responsables politiques nationaux, notamment ceux des États les plus actifs sur la scène internationale, n'entendent pas laisser le président du Conseil européen s'exprimer en leur nom sans un mandat précis. À ce titre, comme on le verra plus avant, la différence avec la

24 D. Dinan, *op. cit.*

25 D. Dinan, « Leadership in the European Council: An Assessment of Herman Van Rompuy's Presidency », in *Political Leadership in the European Union*, Londres, Routledge, 2018, p. 55-72.

26 S. Hagemann, « Politics and Diplomacy: Lessons from Donald Tusk's Time as President of the European Council », *European Journal of International Law*, 31(3), 2020, p. 1105-1112.

présidence de la Commission européenne est notable, puisque celle-ci a gagné une forme d'autorité et d'autonomie politique avec le traité de Lisbonne²⁷.

Les activités du Conseil européen

Le Conseil européen se réunit quatre à six fois par an à Bruxelles, parfois plus quand la situation l'exige. Son président joue un rôle clé dans l'organisation de ses travaux : il convoque les réunions, annonce l'ordre du jour, donne la parole, tire les conclusions et met tout en œuvre, notamment *via* la convocation de « confessions » (entretiens individuels avec chaque représentant national à tour de rôle) pour débloquer les conflits. Le Conseil européen prend en effet l'essentiel de ses décisions à l'unanimité, au contraire du Conseil, qui se détermine le plus souvent par des votes à la majorité qualifiée. Le Conseil s'apparente donc à une assemblée parlementaire, tandis que le Conseil européen reste un organe fondamentalement intergouvernemental.

Depuis les origines de la construction européenne, les traités prévoient cependant que l'abstention ne s'oppose pas à l'unanimité. Cela implique que, pour conclure les débats du Conseil européen (ou du Conseil, quand l'unanimité est requise), il ne s'agit pas d'obtenir l'approbation de tous les membres, mais l'opposition d'aucun. Chaque représentant national dispose d'un veto, mais il n'est pas question de l'invoquer à tout propos. Le représentant national qui s'oppose à l'adoption d'une décision ou d'une conclusion à l'issue d'une longue séquence de négociation s'expose en effet à des mesures de rétorsion et vient rompre la logique de coopération loyale censée guider les négociations intergouvernementales. La règle de l'unanimité appelle le président à prêter attention aux positions de chacun et à essayer de trouver des arrangements pour surmonter les oppositions, mais il est fréquent qu'un texte soit adopté malgré les réticences de certains représentants nationaux. Le Conseil européen est donc régi par une logique de consensus, ou de « consensus négatif », la décision étant réputée approuvée si personne ne s'y oppose

27 I. Tömmel, « The Standing President of the European Council: Intergovernmental or Supranational Leadership? », in *Political Leadership in the European Union*, Londres, Routledge, 2018, p. 73-88.

explicitement (sauf exception rare : voir l'**encadré 5**). Certaines décisions spécifiques, comme les nominations, font exception et sont arrêtées à la majorité qualifiée, selon les règles en vigueur au Conseil.

Encadré 5. Surmonter les oppositions au sein du Conseil européen

Comme on l'a vu, le Conseil européen prend l'essentiel de ses décisions par consensus : seule une opposition formelle empêche l'adoption d'un texte qui bénéficie du soutien d'une vaste majorité de représentants nationaux. L'unanimité effective n'est pas nécessaire, puisque les abstentions ne font pas obstacle à la décision. Dans les faits, les veto formels sont peu fréquents, car ils ont un coût politique potentiellement important pour les responsables qui exercent ce droit. Si le président constate qu'il n'y a pas un large accord, un nouveau cycle de négociations s'ouvre et le sujet ou la décision est remis à l'ordre du jour du Conseil européen quand un consensus semble possible. Souvent, cela passe par un arrangement plus global : le représentant hostile à la décision accepte de lever son veto en échange de compensations sur d'autres dossiers. Mais, en principe, un veto formel ne peut pas être surmonté.

Des solutions ont toutefois été trouvées. En mars 2017, Donald Tusk a ainsi été reconduit dans ses fonctions de président du Conseil européen malgré l'opposition des autorités polonaises. Ne pouvant faire obstacle à sa nomination, qui relevait de la majorité qualifiée, celles-ci ont néanmoins mis un veto aux « conclusions » du Conseil européen. En l'occurrence, la difficulté a été contournée par une astuce de présentation. Elles ont été appelées « conclusions du président du Conseil européen » et assorties de la mise en garde suivante : « Le Conseil européen a délibéré sur le document ci-joint. Celui-ci a recueilli le soutien de vingt-sept membres du Conseil européen, mais n'a pas fait l'objet d'un consensus, pour des raisons non liées à sa teneur. Les mentions du Conseil européen dans le document ci-joint ne sauraient être interprétées comme supposant une approbation formelle par le Conseil européen agissant en tant qu'institution » (communiqué de presse 125/17 du 10 mars 2017).

Le Conseil européen a développé une autre stratégie face aux menaces répétées de veto brandies par Viktor Orbán, Premier ministre hongrois, depuis la fin 2023, en réaction à l'introduction de la conditionnalité budgétaire. Celle-ci permet à la Commission de suspendre certains financements destinés à la Hongrie au motif du non-respect par celle-ci

des valeurs de l'Union européenne²⁸. En vue du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023, il a ainsi menacé publiquement de mettre son veto à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine. Au-delà de ses réserves de fond sur le dossier, il était manifeste que le Premier ministre hongrois entendait faire pression sur la Commission pour obtenir un déblocage des financements que celle-ci avait gelés. Le veto croisé (*cross-issue veto*), appliqué à une décision sans rapport avec le motif réel du débat, est certes contraire aux règles de coopération loyale qui fondent les rapports entre les États membres de l'Union, mais n'est pas formellement contraire au traité. Il n'est pas non plus nouveau puisque le Parlement européen a, par exemple, souvent utilisé cette stratégie : menacer de mettre son veto à une décision à laquelle il n'était pas fondamentalement hostile pour créer un rapport de force avec le Conseil ou la Commission sur un autre dossier, pour lequel il ne disposait pas d'un pouvoir de décision formel.

Lors du sommet de décembre 2023, le chancelier allemand Olaf Scholz a trouvé la parade en proposant à Viktor Orbán d'aller « prendre un café » le temps que les représentants des vingt-six autres États décident d'ouvrir les négociations d'adhésion²⁹. Dans la mesure où l'abstention ne s'oppose pas à l'unanimité tant qu'un certain quorum est atteint, l'arrangement était juridiquement valide. M. Orbán est donc sorti le temps de la décision et a pu affirmer ensuite aux médias qu'il n'y avait pas pris part et qu'elle était erronée. En temps normal, les chefs d'État ou de gouvernement s'abstiennent de commentaires critiques sur les décisions du Conseil européen, puisque celles-ci les engagent. Des contacts avaient eu lieu en amont du sommet entre MM. Scholz et Orbán pour mettre au point ce scénario. Il faut aussi rappeler que, la veille du sommet, la Commission avait annoncé le déblocage de 10 milliards d'euros de fonds à destination de la Hongrie, en niant tout lien entre les deux événements.

28 S. Platon, « La carotte plus forte que le bâton ? La “conditionnalisation” des financements européens au respect des valeurs de l'Union », *Journal d'actualité du droit international et européen*, (23), 2023 ; S. Priebus et L. H. Anders, « Fundamental Change Beneath the Surface: The Supranationalisation of Rule of Law Protection in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 62(1), 2024, p. 224-241.

29 V. Malingre, « Olaf Scholz et la stratégie gagnante de “la pause-café” avec Viktor Orbán », *Le Monde*, 19 décembre 2024.

Les travaux du Conseil européen se déroulent d'habitude sur deux jours. La réunion s'ouvre par une intervention du président du Parlement européen, qui n'est pas suivie d'un débat. Ce discours, qui n'a suscité longtemps qu'un faible intérêt de la part des membres du Conseil européen, s'appuie désormais sur des résolutions du Parlement qui donnent plus de poids à la parole de son président. Celui-ci se retire néanmoins sitôt son discours terminé. Le Conseil européen examine ensuite les points à l'ordre du jour avant de se rendre au déjeuner protocolaire ; les travaux se poursuivent ensuite tout l'après-midi. Durant la soirée a lieu le dîner de travail des chefs d'État et de gouvernement. Les représentants des États membres profitent en général de cette occasion pour s'engager dans une diplomatie de type bilatéral³⁰. Depuis les élargissements de 2004 et 2007, l'essentiel des discussions et des consultations y prennent place : les négociations se font de plus en plus lors des sessions informelles, et non plus lors des séances plénières³¹. Si des ministres sont présents, un repas de travail a lieu en parallèle, avec un ordre du jour distinct, qui permet de discuter de sujets moins sensibles et de trouver un accord au niveau ministériel³². Le président du Conseil européen revoit ensuite le projet de conclusions, qui a déjà été examiné par le COREPER durant les deux semaines précédant la réunion. Le second jour est consacré à l'examen de ce projet. Il est transmis aux délégations, qui doivent rapidement communiquer à leur chef les points à modifier, à supprimer ou à renforcer.

La réunion se clôt par des conférences de presse : une conférence « européenne » du président du Conseil européen et du président de la Commission, et des conférences de presse nationales qui permettent à chaque délégation de présenter sa propre vision des choses. En principe, les chefs d'État et de gouvernement s'abstiennent de contester les conclusions adoptées collégialement.

Les conclusions sont de nature très variable : elles sont parfois longues et détaillées, parfois très laconiques, lorsqu'aucun

30 S. Bulmer et W. Wessels, *op. cit.*, p. 54.

31 J. Tallberg, « Bargaining Power in the European Council », *Journal of Common Market Studies*, 46(3), 2008, p. 685-708.

32 Y. Doutriaux et C. Lequesne, *op. cit.*, p. 33.

consensus ne s'est dégagé. Elles portent sur quatre types de dossiers :

1. des dossiers communautaires : les conclusions constituent des instructions à la Commission et/ou au Conseil, soit pour surmonter des blocages, soit pour prendre de nouvelles initiatives. Ces dernières années, les instructions du Conseil européen se sont faites de plus en plus précises, notamment pour ce qui concerne l'Union économique et monétaire et les dossiers urgents (migrations, Covid-19, guerre en Ukraine, etc.) ;
2. la politique étrangère : les conclusions consistent soit en des prises de position, soit en l'énonciation de « stratégies » mises en œuvre par le Conseil ;
3. les questions budgétaires : les conclusions comportent des perspectives financières chiffrées, notamment pour la planification budgétaire pluriannuelle ;
4. la réforme des traités : les conclusions lancent et finalisent les réformes. C'est le Conseil européen qui prend la décision politique d'ouvrir une négociation et définit la feuille de route. Au terme des travaux, un projet de traité est soumis au Conseil européen. Celui-ci l'examine, l'amende, tranche les points en suspens et, si un consensus existe, l'adopte sur un mode politique. Le projet fait alors partie des conclusions. Après traduction et révision par les juristes-linguistes, il est officiellement signé par les ministres des Affaires étrangères et soumis à ratification dans les différents États membres.

Le traité de Lisbonne a institutionnalisé et renforcé le Conseil européen, consolidant par là le rôle des États membres et la logique intergouvernementale dans l'Union. Bien que certains proposent une lecture plus nuancée des relations interinstitutionnelles post-Lisbonne, les crises qui se sont succédé depuis son institutionnalisation ont conforté la position du Conseil

européen, qui assure l'essentiel du leadership actuel³³. Il faut toutefois se garder d'une lecture monolithique de cette institution qui, à l'instar des autres, est traversée de clivages complexes et multiples, renvoyant à la taille des États, à la date de leur adhésion, à leur PIB ou encore à leur statut de bénéficiaires ou de contributeurs au budget européen.

Il n'y a pas, à ce jour, de majorité ou de coalition stable et bien définie capable de contrôler le Conseil européen³⁴ et de définir une stratégie claire vis-à-vis de la Commission et du Parlement européen. Diverses logiques sont à l'œuvre, selon le contexte et le sujet des discussions. On note l'émergence d'une logique partisane sur certains dossiers, qui amène les membres du Conseil européen à se prononcer selon leur proximité avec l'un ou l'autre des partis européens. Ils entretiennent d'ailleurs des relations privilégiées avec les députés européens et les commissaires qui partagent leurs idées. Ainsi, même au Conseil européen, on peut distinguer un processus de politisation, qui ne cadre pas avec une approche strictement intergouvernementale de l'institution.

LA COMMISSION EUROPÉENNE, UN ACTEUR CENTRAL MALGRÉ TOUT ?

Les grands objectifs et les orientations générales de l'Union étant définis par le Conseil européen, il revient ensuite à la Commission, au Conseil et au Parlement européen de les mettre en application et de gérer les politiques communautaires. Cette section se concentre sur la Commission, qui dispose de compétences législatives, exécutives et judiciaires (dans un nombre limité de politiques), mais s'apparente de plus en plus à un gouvernement européen lié tout à la fois au Conseil européen et au Parlement européen.

33 O. Höing et W. Wessels, *op. cit.*, p. 123-144 ; C. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter, « The New Intergovernmentalism. European Integration in the Post-Maastricht Era », *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 2015, p. 703-722.

34 S. Bunse, Y.-S. Rittelmeyer et S. Van Hecke, « The Rotating Presidency under the Lisbon Treaty: From Political Leader to Middle Manager? », in P. Bursens et S. Van Hecke (dir.), *Readjusting the Council Presidency. Belgian Leadership in the EU*, Bruxelles, Academic and Scientific Publishers, 2011, p. 43-63.

À l'origine, la Commission (et avant elle, la Haute Autorité de la CECA) était l'institution centrale de la Communauté. La création et l'institutionnalisation du Conseil européen, de même que la montée en puissance du Conseil dans les années 1970 et du Parlement européen depuis les années 1990, ont remis en cause cette centralité. Toutefois, la Commission conserve un rôle clé pour plusieurs raisons. Il s'agit en premier lieu de l'élément le plus original du régime de l'UE, de l'institution *sui generis* par excellence autour de laquelle s'organisent le système et la « méthode communautaire ». La Commission détient par ailleurs le monopole de l'initiative législative dans la plupart des domaines : elle joue à ce titre un rôle important dans la définition des problèmes, la mise à l'agenda et la détermination de l'avenir de l'Union, et demeure l'interlocutrice principale des gouvernements et des représentants d'intérêts. Elle remplit aussi une fonction essentielle, bien que discrète, de médiation entre les positions des États membres dans la négociation européenne. Son influence est renforcée par son rôle spécifique de supervision de la bonne application du droit communautaire. Elle joue aussi un rôle central dans la mise en œuvre des politiques et du budget et jouit de compétences propres dans certaines politiques fondamentales, entre autres en matière de concurrence. Elle joue un rôle prééminent dans la conduite des processus de préaccession et d'élargissement et exerce une fonction de négociation internationale, notamment pour le commerce international et les questions environnementales, sur mandat du Conseil. Enfin, elle est chargée de la médiation avec les citoyens et de la politique de communication de l'Union³⁵.

Pour toutes ces raisons, la montée en puissance du Conseil, du Parlement européen, puis du Conseil européen, ainsi que les difficultés rencontrées par la Commission dès la fin des années 1960 et à nouveau depuis le début des années 1990 n'ont pas remis en cause sa centralité, mais simplement écorné sa capacité

35 D. Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the EEC*, Londres, Allen & Unwin, 1970; D. G. Dimitrakopoulos, *The Changing European Commission*, Manchester/New York, Manchester University Press, 2004; D. Spence et G. Edwards (éds), *The European Commission*, Londres, J. Harper Publishing, 3^e éd., 2006.

à piloter le processus d'intégration européenne et à imposer ses choix³⁶.

La composition de la Commission

La Commission se compose actuellement de vingt-sept membres, un par État. À l'origine, les « grands » États membres avaient chacun deux commissaires, mais cette disposition a été supprimée avec l'entrée en vigueur du traité de Nice (1^{er} février 2003) afin de limiter quelque peu la taille du collège. Cet objectif a suscité des débats animés à la Convention sur l'avenir de l'Union (2002-2003) et lors du sommet de Bruxelles en décembre 2003. La Convention a proposé de limiter la taille de la Commission à quinze membres, en instituant un système de rotation entre les États. Cette solution a toutefois été critiquée tant par les représentants des États membres que par ceux de la Commission. Si tous s'accordaient pour dire qu'une Commission restreinte était souhaitable afin d'assurer une certaine cohérence de l'action publique et de diminuer le risque de conflits de compétences entre les commissaires, les États restaient très réticents à l'idée de ne pas disposer du leur³⁷. Les acteurs de la Commission, commissaires et fonctionnaires, étaient en outre nombreux à estimer que l'institution serait plus puissante si tous les États membres y étaient représentés.

Le traité de Lisbonne prévoit qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, « la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres », sur la base d'un système de rotation égalitaire entre les États, la composition de la Commission devant refléter les équilibres démographiques et

36 J. Monar, « The Post-Lisbon European Commission. Between Political Leadership and Policy Management », in M. Chang et J. Monar (dir.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises. Between Political Leadership and Policy Management*, Bruxelles, PIE, 2013, p. 279-295. Mais voir N. Nugent et M. Rhinard, « The "Political" Roles of the European Commission », *Journal of European Integration*, 41(2), 2019, p. 203-220.

37 N. Nugent, *The European Commission*, Houndmills, Palgrave, 2001 ; D. Spence, « The President, The College and the Cabinets », in D. Spence et G. Edwards (éds), *The European Commission*, Londres, J. Harper Publishing, 3^e éd., 2006, p. 25-74.

géographiques de l'Union européenne³⁸. Les États se sont toutefois réservé la possibilité d'en décider autrement à l'unanimité au Conseil européen, ce qu'ils ont fait avant même l'entrée en vigueur du traité³⁹, et sans discontinuer depuis.

*Le collège des commissaires :
la Commission comme organe politique*

Le mode de nomination de la Commission a beaucoup évolué au fil du temps. À l'origine, le traité CEE prévoyait que les gouvernements désignent les commissaires d'un commun accord pour quatre ans et choisissent un président parmi eux. Dans les années 1980, le Parlement européen a commencé à approuver la nomination de la Commission, sans avoir de compétence spécifique à cet égard, sur la base de son droit d'adopter des résolutions. Le traité de Maastricht a formalisé cette procédure au début des années 1990, en conditionnant l'investiture du collège à un vote d'approbation du Parlement européen (PE). Il prévoyait aussi que les gouvernements nomment d'abord le président de la Commission afin que ce dernier participe au choix des commissaires et dispose d'une certaine autorité sur le collège. Le traité a par ailleurs fait coïncider les mandats du PE et de la Commission : depuis 1994, les commissaires sont nommés pour cinq ans, dans les mois qui suivent les élections européennes. Cette concordance évoque un régime parlementaire, même si elle n'a pas le même sens en l'absence d'influence directe du Parlement sur le choix des commissaires, de lien partisan stable entre les deux institutions et de prise en compte du résultat des élections pour le choix de l'ensemble des candidats. Sans que le traité le mentionne, le PE, en s'inspirant du régime présidentiel des États-Unis, a pris l'initiative après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht d'auditionner les commissaires désignés

³⁸ Article 17 TUE.

³⁹ Cette disposition a été remise en cause par le Conseil européen dès 2009, à la demande du gouvernement irlandais qui souhaitait obtenir le maintien de son commissaire dans la perspective d'une nouvelle soumission du traité de Lisbonne à une ratification par référendum. Le gouvernement irlandais voulait en effet pouvoir prétendre avoir obtenu un avantage concernant l'influence de l'Irlande dans l'UE afin de convaincre ses citoyens de ratifier le traité. Le principe d'un commissaire par État membre a par conséquent été maintenu jusqu'au 31 octobre 2014 et reconduit depuis.

devant les commissions parlementaires compétentes avant de les investir collectivement. Ces auditions ont lieu depuis 1994.

Depuis le traité d'Amsterdam (1^{er} mai 1999), la procédure d'investiture prévoit deux votes distincts du PE – le premier sur le président de la Commission et le second sur le collège dans son ensemble –, qui évoquent la pratique de certains régimes parlementaires. Depuis le traité de Nice (1^{er} février 2003), le président de la Commission est choisi par les représentants des États membres – désormais par le Conseil européen – à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité. Cette solution était destinée à permettre le choix de candidats à la personnalité plus marquée, susceptibles d'assurer un meilleur leadership. Le président se voit par ailleurs accorder un pouvoir accru dans le choix des commissaires, de manière à améliorer l'homogénéité de la Commission, ainsi que dans la gestion du collège : le président assure la répartition des portefeuilles, alloue les vice-présidences, et peut modifier ces choix en cours de mandat et contraindre un commissaire à la démission⁴⁰.

Le traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2009) stipule qu'« en tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent » (article 17, § 7, TUE). Si ce candidat n'obtient pas la majorité requise, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose dans un délai d'un mois un nouveau candidat, qui doit être élu par le PE suivant la même procédure. Concrètement, les députés peuvent mettre leur veto à la nomination du président.

La procédure de nomination actuelle, après les multiples réformes intervenues depuis le début des années 1990, comporte sept étapes et doit intervenir dans les six mois qui suivent les élections européennes :

40 Une procédure spécifique s'applique pour le haut représentant, qui dépend tant de la Commission que du Conseil. Selon l'article 18 TUE, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée et avec l'accord du président de la Commission, peut mettre fin à son mandat.

1. le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée et tenant compte du résultat des élections européennes, propose un candidat à la présidence de la Commission;
2. le candidat président présente son programme devant le PE et est « élu » à la majorité de ses membres;
3. le Conseil européen désigne, à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le président élu, les autres commissaires sur la base des suggestions faites par chaque représentant national;
4. le président attribue librement les portefeuilles et les vice-présidences;
5. le PE auditionne les candidats devant les commissions parlementaires compétentes;
6. le PE vote, à la majorité des suffrages exprimés, l'investiture de la Commission en tant que collège. Dans les faits, il peut d'abord formuler des commentaires sur la composition de la Commission pour obtenir des adaptations (changements de candidats et de portefeuilles), comme il l'a régulièrement fait depuis 2004;
7. le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, nomme la Commission qui entre en fonction pour cinq ans. Le président reste libre de modifier la répartition des portefeuilles au sein du Collège, notamment pour faire face au départ de commissaires en cours de mandat.

Depuis le début des années 1980, les députés européens ont toujours essayé de maximiser leur influence sur la nomination de la Commission. Ils se sont logiquement efforcés de tirer parti des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne, notamment de l'obligation faite au Conseil européen de tenir compte des résultats des élections européennes pour choisir un candidat à la présidence de la Commission, et de « l'élection » de cette personne par le PE. L'objectif était d'imiter les élections générales organisées dans certains régimes parlementaires comme l'Allemagne, où elles ont un double objectif : choisir une majorité à la chambre basse et désigner le chef du gouvernement. La possibilité de nommer des candidats de tête (*Spitzenkandidaten*) aux élections européennes a commencé à être examinée en 2009. Ses promoteurs entendaient dramatiser et personnaliser la campagne électorale, souligner sa

dimension européenne et son caractère politique et, incidemment, accroître l'influence du PE dans le choix du président de la Commission. Toutefois, en raison des retards de ratification du traité de Lisbonne et de la décision des socialistes de soutenir la candidature du démocrate-chrétien José Manuel Barroso à un deuxième mandat, la campagne de 2009 a été organisée de manière traditionnelle, c'est-à-dire comme un ensemble d'élections nationales faiblement interconnectées et sans incidence directe sur le choix du président de la Commission.

En vue des élections de 2014, le PE a voté, le 22 novembre 2012, une résolution qui pressait les partis européens de désigner des candidats à la présidence de la Commission et d'en faire des acteurs centraux de la campagne. L'idée était que « cette fois-ci, c'est différent » : les électeurs voteraient pour une liste dans leur circonscription, mais aussi pour le candidat d'un parti européen à la présidence de la Commission. La résolution exigeait aussi que les futurs commissaires soient choisis parmi les membres du PE nouvellement élu⁴¹. Les députés ont été en partie soutenus dans leur démarche par la Commission, qui a estimé que les partis politiques nationaux devraient afficher leur affiliation politique au niveau européen et indiquer aux électeurs qui était leur candidat à la présidence de la Commission⁴². En réponse à cette résolution, cinq partis européens (PPE, PSE, ADLE, Verts et GUE) ont désigné leurs candidats respectifs (un binôme, dans le cas des Verts) et convenu que la campagne devrait pour partie se fonder sur l'affrontement entre ceux-ci. Ils se sont aussi entendus sur l'organisation de réunions publiques et de plusieurs débats télévisés. Les dirigeants du PPE, du PSE et de l'ADLE ont en outre estimé que le Conseil européen devrait nommer le candidat gagnant à la présidence de la Commission. Ce faisant, ils proposaient une interprétation audacieuse de l'article 17, § 7, et

41 Parlement européen, « Élections 2014 : donner aux électeurs européens davantage leur mot à dire », communiqué de presse, 22 novembre 2012, <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20121121IPR56164/elections-2014-donner-aux-electeurs-europeens-davantage-leur-mot-a-dire> (consulté le 8 mai 2025).

42 Commission européenne, « Élections au Parlement européen de 2014 : la Commission recommande la désignation d'un candidat à sa présidence par les partis politiques », communiqué de presse, 12 septembre 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-215_fr.htm (consulté le 8 mai 2025).

notamment de la formule « après avoir procédé aux consultations appropriées », entendue comme une obligation pour le Conseil européen de recueillir l'avis du PE. À l'exception du président français, François Hollande, qui s'était engagé à soutenir le candidat désigné par le PE, les chefs d'État et de gouvernement ne partageaient pas cette analyse. Les députés européens avaient toutefois la capacité de mettre leur veto à toute autre candidature et semblaient prêts à affronter une crise institutionnelle.

Les partis européens impliqués dans le processus ont démontré leur capacité à coopérer et le PPE, le PSE et l'ADLE se sont mis d'accord pour soutenir un candidat unique après les élections. Leur objectif était d'éviter un conflit éventuel entre eux à propos des résultats, notamment en cas de votes serrés ou de coalitions concurrentes. Les dirigeants des principaux partis ont ainsi porté collectivement la candidature de Jean-Claude Juncker (PPE) à la tête de la Commission, et exhorté le Conseil européen à le nommer.

Au Conseil européen, les opinions étaient contrastées. Plusieurs membres se sont opposés ouvertement à ce nouveau coup de force institutionnel du PE et ont réaffirmé que le choix du président de la Commission devait tenir compte de nombreux critères (nationalité, genre, âge, attitude envers l'intégration européenne, expérience, personnalité, etc.), et pas uniquement des résultats des élections européennes et des préférences du PE. Au sein de la Commission, la stratégie du PE a aussi été vivement critiquée, au motif que l'évolution proposée impliquerait un changement radical de la nature de l'institution et de l'ensemble des relations interinstitutionnelles. Au terme de négociations complexes et confuses, le Conseil européen a finalement décidé de nommer Jean-Claude Juncker⁴³. Ce dernier a ensuite été « élu » fin octobre 2014 par le PE, avec une large majorité, basée sur une coalition des groupes PPE, S&D et ADLE (423 voix pour, 209 contre et 67 abstentions). Du côté du PE, ce succès a été interprété comme la preuve de l'influence de l'institution. Mais on peut aussi faire valoir que Jean-Claude Juncker était un candidat idéal pour le Conseil européen : il avait une très grande

43 S. B. Hobolt, « A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections », *Journal of European Public Policy*, 21(10), 2014, p. 1528-1540.

expérience des institutions européennes et un positionnement modéré au sein du PPE, qui lui permettait d'obtenir le soutien des responsables de gauche. Il était aussi « l'un des leurs », puisqu'il fut Premier ministre du Luxembourg de 1995 à 2013 et président de l'Eurogroupe de 2004 à 2013. Enfin, il avait une relation de confiance avec Martin Schulz, le candidat de tête socialiste, qui a accepté de le soutenir en échange d'un renouvellement de son mandat de président du PE.

Après l'élection de 2014, le PE a repris l'initiative pour obtenir une formalisation de la procédure, mais s'est heurté à ses divisions internes et aux réticences de certains États membres. En 2018, le Conseil a adopté un texte révisant l'acte de 1976 relatif à l'organisation des élections européennes⁴⁴, mais il ne comportait pas de référence à la procédure des candidats de tête et n'a pas été ratifié à temps par l'ensemble des États membres. Les élections de mai 2019 se sont donc déroulées selon les mêmes modalités qu'en 2014.

Les six principaux partis politiques européens ont reconduit l'approche des candidats de tête, mais il existait d'importants désaccords sur la procédure, qui n'a pas eu le même impact qu'en 2014. Le PPE a à nouveau été victorieux, mais la candidature de son leader Manfred Weber a été entravée par son profil : absence d'expérience ministérielle et positionnement politique droitier. Le Conseil européen, où les positions étaient fragmentées, a fait valoir la nécessité d'avoir une approche globale des nominations et sa volonté de désigner, pour la première fois, une femme à la présidence de la Commission. En juillet 2019, après des négociations ardues, le Conseil européen a proposé la candidature d'Ursula von der Leyen, ex-ministre de la Défense allemande, qui a été validée par le PE à une mince majorité : 383 votes favorables pour 376 requis⁴⁵.

44 Décision 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018, modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2018/994/oj?locale=fr> (consulté le 4 août 2025).

45 Parlement européen, « Ursula von der Leyen élue présidente de la Commission par le Parlement européen », 16 juillet 2019.

Cette issue ne doit pas être lue comme une remise en cause du système des candidats de tête, mais plutôt comme un semi-échec⁴⁶. La preuve en est que les principaux partis politiques européens ont à nouveau nommé des candidats de tête en vue des élections de juin 2024. Toutefois, la procédure n'a toujours pas été formalisée et il n'existe pas d'accord entre le PE et le Conseil européen quant à la manière précise de choisir le président ou la présidente de la future Commission. En effet, les nouvelles initiatives prises par le PE pendant la législature 2019-2024 n'ont abouti à aucune réforme de l'acte de 1976⁴⁷ et la décision du Conseil de 2018 n'est toujours pas ratifiée par l'ensemble des États membres. Les élections européennes de 2024 ont donc été organisées selon les mêmes modalités que les précédentes. Comme en 2019, la procédure des candidats de tête n'a été que partiellement respectée. Les principaux partis ont nommé des leaders (trois pour les libéraux et deux pour les Verts) et il y a eu des débats entre eux, mais le PPE a choisi Ursula von der Leyen, candidate à un second mandat, qui n'était pas passée par les élections européennes. Le PPE ayant à nouveau été en tête des élections, le Conseil européen a décidé, sans grand enthousiasme, de la reconduire à son poste. Face à un PE plus fragmenté que jamais et à des droites eurosceptiques en net progrès, le vote d'investiture était très incertain mais, en raison de la mobilisation de toutes les forces pro-européennes, Ursula von der Leyen a été réélue avec 41 voix d'avance sur la majorité requise. Dans la mesure où la procédure des candidats de tête reste informelle et suscite des divisions aussi bien au PE qu'au Conseil européen, il est difficile d'en tirer un bilan. On note toutefois que, pour la première fois en 2014, le président de la Commission a cherché à bénéficier du soutien explicite d'une coalition, composée des groupes démocrate-chrétien (PPE), socialiste (S&D) et libéral (ADLE). Ursula von der Leyen a dû, elle aussi, présenter en 2019 comme en 2024 un programme susceptible de susciter un large

46 M. Westlake, « They Are No Different, They Are Much The Same? Post-2019 Inter-Institutional Dynamics in the European Union », in O. Costa et S. Van Hecke (éds), *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Basingstoke, Palgrave, 2023.

47 O. Costa, « Des listes transnationales au Parlement européen ? », *Revue des affaires européennes*, 2021(03), février 2022, p. 479-490.

soutien politique au sein du PE et veiller, pendant son mandat, à ménager les responsables de ces groupes pour bénéficier de leur soutien en matière législative et budgétaire. Les candidats de tête restent peu connus des citoyens et ne suscitent pas un intérêt démesuré des médias⁴⁸. Néanmoins, la dramatisation des élections européennes grâce à cette nouvelle approche de la campagne a eu un effet bénéfique sur la participation électorale, qui s'est stabilisée en 2014 (après un déclin continu depuis 1979) et nettement accrue en 2019 et 2024.

Une fois le président « élu », il compose son équipe, en lien avec le Conseil européen. Là encore, les négociations sont ardues. Le président doit approuver les candidats proposés par les différents États membres et veiller aux équilibres politiques au sein du collège, notamment par le jeu des vice-présidences. Selon les traités, il revient au président de distribuer les portefeuilles et les responsabilités (vice-présidence, vice-présidence exécutive), mais, concrètement, cela fait l'objet d'une négociation globale avec le Conseil européen.

Une fois nommés, les candidats sont auditionnés par les commissions parlementaires, qui doivent approuver leur nomination. Cela ne va pas de soi, et le PE se fait fort, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, d'obtenir des aménagements de l'équipe, soit en refusant des candidats, soit en demandant une modification de la distribution des portefeuilles. Le traité ne prévoit pas cette possibilité, mais le PE joue de son droit de veto, puisque la Commission ne peut entrer en fonction sans son approbation. Les auditions sont un processus désormais très formalisé. Des questions sont envoyées en amont aux candidats, auxquelles ils doivent répondre par écrit ; d'autres sont posées le jour de l'audition. Les parlementaires passent au crible le *curriculum vitae* des candidats, leur connaissance des dossiers dont ils auront la charge, leurs projets et leurs dispositions à l'égard du

48 K. Gattermann et F. Marquart, « Do Spitzenkandidaten Really Make a Difference? An Experiment on the Effectiveness of Personalized European Parliament Election Campaigns », *European Union Politics*, 21(4), 2020, p. 612-633.

PE. Au terme de ce processus souvent long et conflictuel⁴⁹, le PE vote sur le collège des commissaires. Ce vote est moins délicat que le premier, dans la mesure où une majorité des suffrages exprimés suffit (voir le **tableau 1**). Néanmoins, les résultats donnent une indication du degré de soutien dont la Commission peut espérer bénéficier au sein du PE. Pour les Commissions von der Leyen, on note ainsi que l'investiture du collège des commissaires fut beaucoup plus difficile en 2024 qu'en 2019, puisque la marge n'était que de 88 voix la seconde fois contre 304 la première.

49 O. Costa, « Le rejet de la candidature de Sylvie Goulard à la Commission : exercice démocratique ou règlement de comptes ? Ce qu'en disent les théories », *Revue études européennes*, eutalk.eu, 15 octobre 2019.

Tableau 1. Votes d'investiture pour le président de la Commission et/ou le collège depuis 1995

Date	Objet du vote	Effectifs	Majorité requise	Pour	Contre	Abst.	Nuls	Votes exprimés	Marge
18.01.1995	Commission Santer	626	absolue	417	104	59	0	521	+ 313
05.05.1999	Commission Prodi I	626	absolue	392	72	41	0	464	+ 320
15.09.1999	Commission Prodi II	626	absolue	510	51	28	0	561	+ 459
22.07.2004	Président Barroso I	732	absolue	413	251	44	3	664	+ 162
18.11.2004	Commission Barroso I	732	absolue	478	84	98	0	598	+ 394
16.09.2009	Président Barroso II	736	absolue	422	250	117	0	672	+ 172
27.11.2009	Commission Barroso II	732	absolue	488	137	72	0	625	+ 351
15.09.2014	Président Juncker	751	376	422	250	47	10	672	+ 46
22.10.2014	Commission Juncker	751	absolue	423	209	67	0	632	+ 214
16.07.2019	Présidente von der Leyen I	747	374	383	327	22	1	710	+ 9
27.11.2019	Commission von der Leyen I	751	absolue	461	157	89	0	618	+ 304
18.07.2024	Présidente von der Leyen II	719	360	401	284	15	7	685	+ 41
27.11.2024	Commission von der Leyen II	720	absolue	370	282	36	0	652	+ 88

Source : Parlement européen. Compilation et calculs des auteurs.

Une majorité « absolue » exige d'obtenir au moins 50 % des votes exprimés ; les abstentions, votes nuls et absences ne sont pas pris en compte. Depuis 2014, le candidat à la présidence doit obtenir une majorité « des membres » ; les abstentions, votes nuls et absences s'opposent à l'élection. La marge (dernière colonne) est la différence entre les votes « oui » et « non », quand une majorité absolue est requise, et la différence entre les votes « oui » et le nombre de voix à atteindre quand une majorité des membres est exigée.

Au fil du temps, les commissaires ont acquis un profil plus politique. Aujourd'hui, quasiment tous ont une expérience parlementaire et/ou ministérielle; on ne trouve plus d'experts et de hauts fonctionnaires, comme c'était fréquent dans les années 1980. En outre, tous revendiquent une appartenance partisane. Ils ont pris l'habitude de s'entourer d'un cabinet, à la manière des ministres. Afin que les cabinets ne servent pas de courroie de transmission avec les États membres, les commissaires ont été tenus de choisir des collaborateurs d'autres nationalités que la leur. En tant que président de la Commission (1999-2004), Romano Prodi a fixé pour règle que le cabinet des commissaires se compose de six membres de rang A (administrateur) au maximum (à l'exception du cabinet du président, composé de douze membres de rang A), représentant trois nationalités au minimum. En outre, un code de conduite très strict définit les incompatibilités qui s'appliquent aux membres des cabinets, afin notamment d'éviter les conflits d'intérêts et de couper court aux dérives qui avaient entaché la présidence de Jacques Santer. Un comité d'éthique veille au respect de ce code de conduite⁵⁰.

Aujourd'hui, la nomination de la Commission européenne relève de l'ajustement de deux logiques contraires. La première est intergouvernementale: elle s'incarne dans la volonté du Conseil européen de maintenir le principe d'un commissaire par État, qui avait été remis en cause par le traité de Nice, ainsi que dans le rôle central qu'il joue pour le choix du président et des commissaires et, de fait, pour l'attribution des portefeuilles. La seconde logique est communautaire: selon les traités, les commissaires sont choisis en raison de leur compétence générale et non pour défendre les intérêts de leur État, et ne peuvent accepter aucune instruction de la part des États membres⁵¹. Néanmoins, la Commission apparaît de plus en plus comme l'organe chargé de mettre en œuvre les orientations politiques définies par le Conseil européen, comme le fait le gouvernement pour le président en France. Le Conseil européen a d'ailleurs pris l'habitude d'adopter un « programme

50 Y. Doutriaux et C. Lequesne, *op. cit.*, p. 67; J. Peterson, « The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective », *Journal of European Public Policy*, 6(1), mars 1999, p. 46-65; D. Spence et G. Edwards (éds), *op. cit.*

51 Article 17 TUE, article 245 TFUE.

stratégique » en amont des élections européennes, liste de priorités politiques destinée à inspirer le programme de la future Commission pour la durée de son mandat. Du point de vue du Conseil européen, le PE doit simplement apporter une onction démocratique à la nomination de la Commission, en « élisant » d'abord son président, puis en investissant tout le collège. Mais il n'a pas à faire valoir de préférence quant à l'identité des commissaires ou à leur programme. Le Conseil européen considère aussi que la nomination de la Commission n'est qu'un élément de négociation intergouvernementale parmi d'autres, puisque les élections européennes sont aussi l'occasion de renouveler d'autres postes de *leadership* (président du Conseil européen; haut représentant pour les Affaires étrangères; éventuellement, président de la Banque centrale européenne; président du PE, etc.). Il convient donc de trouver un équilibre global à cet égard (nationalités, générations, genres, affiliations partisanes, etc.).

Du côté du PE, les choses sont perçues différemment. Une majorité de députés européens estiment que l'Union est désormais régie par une logique d'ordre parlementaire. L'identité du président de la Commission, la composition de celle-ci, la distribution des portefeuilles et son programme sont censés être déterminés par les élections européennes, comme c'est le cas dans un régime parlementaire classique. Le candidat du parti arrivé vainqueur aux élections doit obtenir la présidence de la Commission, le PE doit être impliqué dans la composition du collège et le programme de la Commission doit refléter l'équilibre des forces politiques au PE. Les députés estiment que le Conseil européen n'a pas à s'ingérer dans l'organisation interne de la Commission, qui relève de la compétence du président élu. Selon eux, pendant la durée du mandat, seul le PE a vocation à interagir politiquement avec la Commission, qui ne doit pas recevoir d'instructions précises du Conseil européen ou des États membres, et doit conserver son autonomie dans la rédaction des propositions législatives.

La Commission européenne est tiraillée entre ces deux logiques, tel un *agent* doté de deux *principals* auxquels elle doit rendre des comptes et qu'elle doit veiller à satisfaire. Pour y parvenir, elle ajuste constamment son discours, qui oscille entre

le registre politique et le registre technocratique selon le contexte et l'interlocuteur.

La Commission comme organe administratif

Il importe de bien distinguer la Commission en tant qu'organe politique (le collège des vingt-sept commissaires et leurs proches collaborateurs) de la Commission en tant qu'organe administratif. Celle-ci compte plus de 32 000 agents permanents ou temporaires et dispose de la logistique la plus importante parmi les institutions de l'Union. Elle se structure en 56 départements appelés directions générales (DG) ou services : on compte vingt DG politiques, cinq DG de relations extérieures, huit DG de soutien aux institutions, dix-sept services internes et six agences exécutives (au sujet des agences, voir *infra*). Chaque DG a la charge d'un domaine politique particulier ; elle est gérée par un directeur général responsable devant un commissaire. Ces DG entretiennent des liens étroits avec divers groupes d'intérêts et organisations de la société civile, ainsi qu'avec les administrations nationales, afin de nourrir le travail de préparation des propositions de normes et de faciliter leur mise en œuvre.

Encadré 6. Les directions générales et les services de la Commission européenne (mars 2024)

DG politiques

1. Action pour le climat (CLIMA)
2. Affaires économiques et financières (ECFIN)
3. Affaires maritimes et pêche (MARE)
4. Agriculture et développement rural (AGRI)
5. Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA)
6. Concurrence (COMP)
7. Éducation, jeunesse, sport et culture (EAC)
8. Emploi, affaires sociales et inclusion (EMPL)
9. Énergie (ENER)
10. Environnement (ENVI)
11. Fiscalité et union douanière (TAXUD)
12. Industrie de la défense et de l'espace (DEFIS)
13. Justice et consommateurs (JUST)
14. Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (GROW)

15. Mobilité et transports (MOVE)
16. Politique régionale et urbaine (REGIO)
17. Recherche et innovation (RTD)
18. Réseaux de communication, contenu et technologies (CONNECT)
19. Santé et sécurité alimentaire (SANTE)
20. Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux (FISMA)

DG relations extérieures

1. Commerce (TRADE)
2. Migration et affaires intérieures (HOME)
3. Partenariats internationaux (INTPA)
4. Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement (NEAR)
5. Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO)

DG de soutien aux institutions

1. Budget de la Commission européenne (BUDG)
2. Centre commun de recherche (JRC)
3. Communication (COMM)
4. Eurostat – Statistiques européennes (EUROSTAT)
5. Interprétation (SCIC)
6. Ressources humaines et sécurité (HR)
7. Services numériques (DIGIT)
8. Traduction (DGT)

Services internes

1. Bibliothèque et centre de ressources électroniques
2. Inspirer, débattre, engager et accélérer l'action (IDEA)
3. Délégué à la protection des données (DPO)
4. Gestion et liquidation des droits individuels (PMO)
5. Infrastructures et logistique à Bruxelles (OIB)
6. Infrastructures et logistique à Luxembourg (OIL)
7. Instruments de politique étrangère (IPE)
8. Office des publications (OP) (service interinstitutionnel)
9. Office européen de lutte antifraude (OLAF) (service interinstitutionnel)
10. Office européen de sélection du personnel (EPSO) (service interinstitutionnel)
11. Secrétariat général (SG)
12. Service d'appui à la réforme structurelle (REFORM)

13. Service d'audit interne (SAI)
14. Service des archives historiques
15. Service juridique (SJ)
16. École européenne d'administration (EUSA) (service interinstitutionnel)
17. Task force pour la relance et la résilience (RECOVER)

Agences exécutives

1. Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA)
2. Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA)
3. Agence exécutive pour la recherche (REA)
4. Agence exécutive européenne pour la santé et le numérique (HaDEA)
5. Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA)
6. Agence exécutive pour le Conseil européen de l'innovation et les petites et moyennes entreprises (EISMEA)

Source : Commission européenne.

Les agents de la Commission sont localisés pour l'essentiel à Bruxelles et à Luxembourg. La Commission dispose aussi de personnel de recherche et de représentation dans de nombreuses villes d'Europe (principalement à Ispira, Karlsruhe, Geel, Petten et Séville) et de délégations dans cent cinquante pays tiers et auprès de certaines organisations internationales.

Les agents relèvent de trois catégories :

- des fonctionnaires recrutés par concours. Pour les administrateurs (rang A), des quotas nationaux existent. Les postes hiérarchiques les plus importants (directeurs généraux, directeurs généraux adjoints) sont hors quotas mais font l'objet d'un processus de nomination complexe, où les représentants des États jouent un rôle clé ;
- des agents temporaires contractuels ;
- des experts nationaux détachés par leurs administrations d'origine.

L'administration de la Commission est dirigée par son secrétaire général, personnage clé qui se distingue par son influence, sa discrétion et sa stabilité. Elle n'a ainsi connu que huit secrétaires généraux depuis 1958 ; il s'agit actuellement d'Ilze Juhansone,

ancienne diplomate lettonne. Elle assiste le président de la Commission dans la préparation des travaux et joue un rôle central dans les relations avec les autres institutions de l'Union. Elle a aussi la charge de la coordination interservices en son sein : elle doit s'assurer du bon déroulement des consultations entre les DG et les services concernés par un même dossier avant sa transmission au collège des commissaires⁵².

L'administration de la Commission est souvent présentée comme pléthorique. Il faut toutefois préciser que beaucoup de fonctionnaires (plus d'un tiers) sont affectés aux tâches de traduction et d'interprétation et que le nombre total de ses agents est inférieur à celui d'un ministère national de taille moyenne ou d'une ville telle que Paris. La Commission manque ainsi des moyens humains qui lui permettraient de gérer correctement certaines politiques, les politiques extérieures entre autres.

Les critiques récurrentes dont son fonctionnement administratif a fait l'objet ont suscité nombre de réformes depuis le milieu des années 1990, avec des succès inégaux. Celles-ci visent à améliorer tant le fonctionnement que l'image de l'institution, à limiter le cloisonnement de ses services et DG, à simplifier les procédures administratives⁵³ et à remédier aux abus, via la création d'un service d'audit interne et le renforcement de l'Office de lutte antifraude (OLAF)⁵⁴.

52 La Commission établit de façon sporadique des groupes interservices ou des *task forces* pour régler des problèmes de coordination spécifiques (Y. Doutriaux et C. Lequesne, *op. cit.*, p. 70 ; M. McDonald, « Identities in the European Commission », in N. Nugent (éd.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Basingstoke/New York, Macmillan/St Martin's Press, 1^{re} éd., 1997, p. 51-72 ; N. Nugent, *op. cit.* ; A. Stevens et H. Stevens, *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*, Basingstoke/New York, Palgrave, 2001).

53 D. Spence, « The Directorates General and the Services: Structures, Functions and Procedures », in D. Spence et G. Edwards (éds), *The European Commission*, Londres, J. Harper Publishing, 3^e éd., 2006, p. 128-155.

54 Sur les conséquences de ces réformes : M. W. Bauer, « Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs. Commission Reform and Middle Management », *Journal of European Public Policy*, 15(5), 2008, p. 691-707 ; A. Ellinas et E. Suleiman, « Reforming the Commission: Between Modernization and Bureaucratization », *Journal of European Public Policy*, 15(5), 2008, p. 708-725.

Les compétences de la Commission

La Commission jouit de nombreuses compétences, qui ne correspondent qu'en partie à celles d'un gouvernement national. Elle exerce quatre fonctions principales, qui font son originalité et sa puissance⁵⁵.

1. D'abord et avant tout, il s'agit d'une instance d'initiative. Elle détient un monopole en la matière dans les domaines communautaires et a entre autres pour mission d'élaborer les propositions législatives (directives et règlements). Ce rôle est capital. Il lui permet de fixer l'agenda européen, les autres institutions délibérant pour l'essentiel sur la base de ses propositions, qu'elle peut adapter ou retirer en cours de procédure (en première lecture seulement pour la procédure législative ordinaire). Dans le cadre des politiques communes, son droit d'initiative est exclusif, sauf exception prévue par le traité : la Commission élabore les textes législatifs et les soumet à la délibération du PE et du Conseil. Pour ce faire, elle dispose de capacités d'expertise uniques et entretient des contacts étroits et permanents avec les destinataires des normes : acteurs économiques et sociaux, administrations nationales, groupes de pression, grandes entreprises, organisations de la société civile, etc. Le droit d'initiative est partagé par la Commission avec les États membres dans certains domaines, tels que la politique étrangère et de sécurité commune, et avec les États membres et la Banque centrale européenne pour ce qui relève de l'Union économique et monétaire. Dans les faits, son autonomie en matière d'initiative est aujourd'hui très relative : seule une part restreinte des propositions (estimée de 5 % à 15 %)⁵⁶ est le fruit de réflexions menées au sein de la Commission

55 N. Nugent et M. Rhinard, « Is the European Commission Really in Decline? », *Journal of Common Market Studies*, 54(5), 2016, p. 1199-1215.

56 J.-P. Jacqué, *op. cit.* ; D. Spence et G. Edwards (éds), *op. cit.* ; P. Bocquillon et M. Dobbels, « 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), 2014, p. 20-38.

de manière autonome. Dans la plupart des cas, les propositions résultent d'obligations juridiques découlant de traités internationaux, du renouvellement de politiques pluriannuelles ou de demandes émanant des États membres, du PE et du Conseil, et des lignes directrices fixées par le Conseil européen. L'institutionnalisation du Conseil européen tend, en effet, à réduire la Commission à une position subalterne : désormais, il dessine dans ses conclusions des lignes directrices claires qui invitent cette dernière à agir⁵⁷. Cet aspect s'est nettement accru ces dernières années, avec une tendance marquée du Conseil européen à donner des instructions précises à la Commission, notamment en matière législative – ce que ne prévoient pas les traités. Le droit d'initiative de la Commission inclut aussi le budget général de l'Union, dont elle rédige le projet, ensuite adopté conjointement par le Conseil et le PE. La Commission est cependant, là encore, liée par les perspectives budgétaires pluriannuelles arrêtées par le Conseil européen pour des périodes de sept ans. Elles encadrent l'évolution du volume global du budget et l'équilibre entre les principales politiques, année après année⁵⁸.

2. La Commission est, en deuxième lieu, un organe d'exécution, chargé par les traités ou les règlements et les directives de prendre des décisions d'application. Dans certains cas et dans certains domaines, le Conseil peut conserver des compétences d'exécution ou les déléguer à la Commission en les soumettant à des conditions précises⁵⁹. Cette fonction d'exécution est particulièrement importante dans les domaines de compétence exclusive de l'Union, surtout en matière de politique agricole commune et de politique de la concurrence. En tant qu'organe exécutif de l'Union, la Commission est aussi responsable de la gestion et de l'exécution du budget. Même si les dépenses sont

57 W. Wessels, *The European Council*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

58 Pour davantage d'informations sur le budget et les perspectives budgétaires pluriannuelles, voir le chapitre 7.

59 Pour une description complète de la comitologie et de ses comités, voir *infra* la section consacrée aux « groupes » du Conseil.

gérées en général par les autorités nationales et locales, elle supervise l'ensemble du processus et arrête les comptes au terme de l'exercice budgétaire. Elle gère aussi les fonds communautaires comme le FSE (Fonds social européen), le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie) et le FED (Fonds européen de développement), ainsi que des programmes européens tels que Interreg et Erasmus.

3. La Commission est aussi la gardienne des traités : elle doit orienter son action conformément à ceux-ci et veiller à l'application des traités et du droit dérivé de l'Union, en poursuivant les infractions aux textes communautaires (notamment des États membres) de sa propre initiative ou, le plus souvent, sur saisine. Lorsqu'elle constate un manquement, elle se met en relation avec l'organisation ou l'institution concernée pour le faire cesser. Si elle n'y parvient pas par la voie amiable, elle peut avoir recours à une action contentieuse devant la Cour de justice⁶⁰.
4. Elle assure, enfin, la représentation extérieure de l'Union, à l'exception des domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, qui sont de la responsabilité du président du Conseil européen et du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité. Elle mène les négociations commerciales internationales (accords commerciaux, accords d'association, adhésions, OMC, climat, etc.) au nom des membres de l'Union, sur la base d'un mandat du Conseil⁶¹.

Le fonctionnement de la Commission

La Commission fonctionne selon le principe de la collégialité : les décisions importantes sont prises par l'ensemble de ses membres, et non par les commissaires de manière individuelle. En principe, elle arrête ses décisions à la majorité, le président étant traité sur un pied d'égalité avec les autres commissaires. À la différence d'un Premier ministre, il ne peut donc imposer ses choix à son équipe. Dans les faits, le recours au vote est rare ; début 2013, José Manuel Barroso s'enorgueillissait de n'avoir jamais eu à

60 J.-P. Jacqué, *op. cit.*

61 D. Spence et G. Edwards (éds), *op. cit.*

demander un vote formel, et ce, depuis le début de son premier mandat (novembre 2004). Jean-Claude Juncker (2014-2019) a annoncé qu'il n'hésiterait pas, à la différence de son prédécesseur, à recourir au vote, mais il était sous-entendu qu'il ne le ferait que pour surmonter des oppositions au sein de son équipe. Durant son premier mandat (2019-2024), Ursula von der Leyen a été critiquée, y compris par certains commissaires comme Thierry Breton et Nicolas Schmidt, pour sa tendance à s'abstenir du principe de collégialité, et à imposer ses décisions sans réelle délibération du collège.

En général, les décisions sont prises par « consensus négatif », c'est-à-dire qu'elles sont réputées adoptées si aucun membre ne s'y oppose explicitement. Comme on l'a vu au sujet du Conseil européen, cette approche est moins contraignante que l'unanimité (qui requiert un soutien explicite de chacun), mais permet néanmoins d'éviter de marginaliser certains commissaires et donc de ménager à la fois les intérêts sectoriels qu'ils représentent et les susceptibilités nationales. Ces dernières n'ont théoriquement pas lieu d'être, en vertu du principe d'indépendance des commissaires et de leur mission de promotion de l'intérêt général, mais ils ne se privent pas – à des degrés variables – de défendre les intérêts de leur État, le plus souvent de leur propre initiative. Cette situation explique les résistances que suscite la perspective de la réduction du nombre de commissaires en deçà de celui des États membres, inscrite dans les traités mais jamais mise en œuvre. Même en cas de solution disputée, la minorité s'abstient – en temps normal – de faire publiquement état de ses divergences, les décisions étant réputées être celles de l'institution entière. Cette pratique évite les conflits entre secteurs et nationalités et renforce la position de la Commission dans les négociations interinstitutionnelles, mais favorise un certain conservatisme de sa part, au sens où elle est peu capable de prendre des décisions qui rompent avec le passé et de mettre en œuvre des réformes radicales.

Depuis le traité de Maastricht, l'autorité du président a été renforcée au fil du temps, de manière à accroître sa capacité à coordonner l'action des commissaires et à (re)donner un sens à l'action de la Commission. Aujourd'hui, il participe au choix des commissaires, distribue les portefeuilles (parfois sous la pression des candidats ou de leur État membre) et les vice-présidences

et peut modifier ses choix en cours de mandat. Ainsi, pour son second mandat, Ursula von der Leyen n'a pas fait mystère de sa volonté de remplacer certains commissaires de l'équipe sortante, notamment le Français Thierry Breton, qui était pourtant désireux de conserver son poste. Le président peut aussi contraindre un commissaire à la démission. Le traité stipule enfin qu'il définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission. Le *leadership* du président est désormais sensible : s'il n'a plus la capacité d'impulsion qui fut la sienne dans les années 1960 ou à la fin des années 1980, il peut imprimer un style plus ou moins interventionniste, mettre l'accent sur certains objectifs et geler les dossiers qu'il ne juge pas prioritaires⁶². Les modalités de nomination du président de la Commission – vote à la majorité qualifiée au Conseil européen puis « élection » par le PE à la majorité de ses membres – lui confèrent une double légitimité intergouvernementale et démocratique inédite, ainsi qu'une forte autorité sur le collège des commissaires. Le président n'hésite pas à faire valoir au collège qu'il s'agit de « sa » Commission et qu'il sera comptable du bilan de celle-ci au terme de son mandat, notamment s'il envisage d'en exercer un second.

La Commission se réunit le mercredi à Bruxelles ou à Strasbourg lorsque le PE y siège. Ses débats sont confidentiels et admettent peu de témoins : seuls le secrétaire général, le directeur général du service juridique, le secrétaire général adjoint, le chef de cabinet du président, le porte-parole de la Commission et le greffier peuvent y assister. Les travaux sont préparés dans le cadre de réunions des membres des cabinets des commissaires puis d'une réunion des chefs de cabinet, présidée par le secrétaire général. Cette réunion, dite « hebdo », a lieu chaque lundi. Elle vise à établir l'ordre du jour du mercredi et à préparer la décision sur des points mineurs, qui seront adoptés sans débat ou par une procédure écrite (points A). Le mercredi, la Commission examine les dossiers importants, en particulier ceux qui n'ont pu faire l'objet d'un accord au niveau des chefs de cabinet (points B), et arrête ses décisions de manière collégiale. Deux autres types de réunions formelles existent : celles des groupes restreints, qui

62 O. Höing et W. Wessels, *op. cit.*, p. 138.

comprennent un nombre limité de commissaires mandatés par le collège pour évoquer un sujet spécifique, et celles de groupes dits « ouverts », où peut siéger tout commissaire qui s'estime concerné.

José Manuel Barroso (2004-2014) a innové en créant des *clusters* thématiques, groupes de commissaires travaillant sur des sujets d'intérêt commun. Jean-Claude Juncker (2014-2019) a choisi de pousser cette logique plus avant et de revaloriser la fonction de vice-président, jusqu'alors protocolaire et honorifique pour l'essentiel. Celle-ci existe depuis les années 1960, mais ne donnait pas de compétences spécifiques, afin de respecter scrupuleusement le principe de collégialité et d'égalité entre les commissaires. Pour mener à bien sa réforme, Juncker s'est inspiré des réflexions menées dans les années 1990 et 2000 autour des moyens de limiter la taille de la Commission. L'une des options était de limiter le nombre de commissaires, une idée reprise dans le traité de Lisbonne, mais jamais mise en œuvre par décision du Conseil européen. L'autre était de distinguer commissaires « seniors » et « juniors », les seconds ayant vocation à travailler sous l'autorité des premiers, comme un secrétaire d'État ou un ministre délégué le fait à l'échelle nationale sous l'autorité d'un ministre de plein exercice. Juncker s'est inspiré de cette seconde option, en organisant sa Commission autour de sept vice-présidents dotés de portefeuilles très vastes, recouvrant ceux des autres commissaires. Cette nouvelle structure donnait une direction plus politique à l'amorce du processus décisionnel durant les débats d'orientations⁶³. Jean-Claude Juncker a complété ce dispositif en créant des équipes de projet, ou *project teams*. Elles regroupaient des commissaires et de hauts fonctionnaires, placés sous l'autorité d'un vice-président, pour travailler sur un dossier d'intérêt commun. Un commissaire pouvait être membre de plusieurs équipes et membre associé d'autres. L'ambition était que les équipes préparent en détail les projets, de sorte que ceux-ci ne fassent pas l'objet d'interminables discussions lors de leur présentation au collège tout entier.

63 M. Borchardt, « Une Commission européenne politique grâce à une nouvelle organisation. Cette fois, c'est différent, vraiment? », *Notre Europe Policy Paper*, 180, 2016.

Lors de sa nomination (2019), Ursula von der Leyen a retenu une architecture similaire. Sa Commission comptait trois vice-présidents « exécutifs » et quatre autres vice-présidents, dont le haut représentant de l'Union pour les Affaires extérieures. Ils bénéficiaient de compétences particulières au titre d'une délégation par la présidente de ses propres compétences, les traités ne prévoyant pas la possibilité de créer une hiérarchie formelle entre les commissaires. Six des sept vice-présidents dirigeaient des équipes thématiques, reprenant les grands points du programme de la présidente. Les vice-présidents étaient chargés de coordonner des groupes de commissaires de taille variable. À la différence de ce qui prévalait sous la présidence Juncker, un commissaire n'était membre que d'un seul groupe. Dans les faits, ce dispositif a fonctionné imparfaitement, pour trois raisons. D'abord, les nominations aux postes de vice-président exécutif ou vice-président ont été largement sous-tendues par des motifs partisans et géographiques, le but étant de trouver une forme d'équilibre entre les partis politiques européens et les pays, et non d'aboutir à une organisation fonctionnelle. En deuxième lieu, les relations entre vice-présidents et commissaires étaient largement une affaire de personnes et de tempéraments, tous les commissaires n'acceptant pas le principe de cette forme de tutelle. Enfin, les vice-présidents peinaient souvent à imposer leur *leadership* en raison de l'autorité directe exercée par les commissaires sur les DG, qui est fondamentale pour faire avancer les dossiers.

Pour son second mandat, Ursula von der Leyen a conservé le principe d'une Commission fortement hiérarchisée, mais a proposé une architecture plus complexe, favorisant son autorité et évitant que les vice-présidents exécutifs ne s'autonomisent et ne la contestent. Le nouveau dispositif comporte cinq vice-présidents exécutifs et la haute représentante, également vice-présidente, mais les liens hiérarchiques sont plus complexes : certains commissaires sont placés sous la responsabilité conjointe de deux vice-présidents, d'un vice-président et de la présidente, ou de la présidente uniquement.

Au total, le problème de l'organisation de la Commission reste entier et se heurte à la lettre des traités, qui ne prévoient pas de hiérarchie formelle entre les membres, hormis le président. Les solutions trouvées n'ont pas prouvé leur efficacité, et la question

du trop grand nombre de commissaires rapporté au nombre réel de portefeuilles effectifs reste entière, notamment dans la perspective de futurs élargissements de l'Union.

Les commissaires disposent aussi de compétences d'attribution dans les domaines dont ils ont la charge. Ils arrêtent certaines décisions personnellement, sans jouir toutefois d'une autonomie comparable à celle d'un ministre. Ils jouissent en revanche d'une compétence transversale, qu'un ministre n'a pas, puisqu'ils sont associés en tant que membres du collège à toutes les décisions importantes de la Commission. Cette capacité est similaire à celle d'un ministre d'État en France, qui a la possibilité de s'exprimer sur tous les sujets de son choix. Désormais, l'influence des commissaires s'exerce aussi au sein des groupes de travail, où ils peuvent faire valoir leur point de vue sur des décisions qui ne relèvent pas directement de leur compétence. En principe, le président de la Commission ne peut imposer son point de vue au collège comme peut le faire un Premier ministre. Les choses évoluent toutefois à cet égard : l'accroissement des pouvoirs du président de la Commission et les réformes répétées de son mode de nomination induisent un phénomène de « présidentialisation », entendu comme un renforcement continu de son autorité sur l'institution.

Encadré 7. Le processus décisionnel au sein de la Commission

Le processus décisionnel au sein de la Commission suit une séquence de six étapes essentielles. Dans les faits, elles peuvent se chevaucher, mais elles sont incontournables. Cette séquence s'applique aussi bien à l'élaboration d'une nouvelle proposition législative qu'à la modification d'un texte existant ou à la préparation d'une action devant la Cour de justice.

1. *Phase d'initiation* : dès qu'une idée de proposition de norme (ou de modification législative ou d'action devant la Cour) germe au sein de la Commission, une DG prend la responsabilité du dossier. Dans les faits, l'impulsion émane souvent d'une autre institution (Conseil européen, Conseil, PE, etc.), d'un État membre, voire d'acteurs économiques et sociaux, ou d'une obligation légale (disposition d'un traité européen ou international, politique pluriannuelle arrivant à échéance, décision de la Cour de justice). Les événements de l'actualité sont aussi à l'origine de nombreuses initiatives. La

DG en charge du dossier entame les discussions avec les organes institutionnels et les représentants des acteurs non institutionnels concernés (groupes d'intérêts, organisations de la société civile, représentants des collectivités territoriales, etc.). En général, la DG responsable met en place un comité consultatif d'experts techniques issus du monde académique, de groupes d'intérêts ou d'administrations locales et/ou nationales.

2. *Phase de rédaction* : les fonctionnaires de l'unité en charge du dossier entament le processus de rédaction de la proposition, en tenant compte des instructions initiales du commissaire et des idées et points de vue qui se dégagent au sein du comité d'experts. Le projet remonte ensuite l'échelle hiérarchique, du chef d'unité jusqu'au directeur général de la DG.
3. *Coordination interservices* : elle a lieu en parallèle de la rédaction du texte. Il est de plus en plus rare qu'une DG soit seule concernée par une proposition, les institutions de l'Union développant un nombre croissant de politiques et d'actions transsectorielles ou transversales. Les groupes de travail du collège ont encore renforcé cette tendance. La coordination interservices est de ce fait prévue par le règlement intérieur de la Commission et constitue une phase essentielle de la prise de décision interne⁶⁴. Certains services sont par ailleurs consultés automatiquement : le service juridique contrôle les aspects juridiques des textes (notamment le choix de la base légale), tandis que la DG budget examine toute proposition ayant des implications financières. Le texte est également suivi par le secrétariat général, qui joue un rôle clé dans les négociations interinstitutionnelles et vérifie le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
4. *Réunion entre les membres de cabinet* : le texte est discuté lors d'une réunion de membres des cabinets de chaque commissaire concerné. Si un accord est trouvé, il est transmis aux chefs de cabinet.
5. *Réunion entre les chefs de cabinet* : le texte est discuté lors de la réunion du lundi qui précède celle du collège. Les chefs de cabinet tentent de trouver un accord sur un maximum de points et transmettent ensuite le texte au collège des commissaires.
6. *Réunion du collège des commissaires* : la proposition est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission. Si

64 L'importance croissante de cette pratique, qui revêt des aspects formels et informels, peut se mesurer au nombre de groupes interservices formalisés que supervise le secrétariat général : de 48 en 1990, leur nombre est passé à 226 en 2006.

un consensus se dégage ou si au moins quatorze des vingt-sept commissaires approuvent le texte, la Commission « adopte » la proposition, qui doit bénéficier alors de l'appui inconditionnel de tous ses membres au nom du principe de collégialité. L'accord peut se faire soit par le biais d'une réunion du Collège, soit via une procédure écrite. Dans le respect du principe de collégialité, la Commission peut habilitier un ou plusieurs de ses membres à prendre en son nom et sous son contrôle des mesures précises, et à adopter le texte définitif d'un acte ou d'une proposition dont elle a défini le contenu. Si aucun accord n'est trouvé en son sein, le texte est renvoyé aux cabinets ou aux services concernés.

Dans la pratique, les DG conçoivent et rédigent les propositions législatives de la Commission, mais celles-ci n'acquiescent un statut officiel que lorsqu'elles sont adoptées par le collège. Les propositions formelles sont alors transmises au Conseil et au PE pour examen.

La nature incertaine de la Commission : gouvernement, secrétariat ou agence ?

La question de la nature de la Commission demeure l'objet de débats récurrents, aussi bien entre les praticiens de l'Union que dans le monde académique. Alors que certains y voient une forme de gouvernement supranational dans un système politique affecté d'un processus continu de parlementarisation, d'autres défendent l'idée qu'elle reste un organe exécutif de nature administrative et technocratique pour l'essentiel, une sorte de secrétariat général qui met en œuvre les décisions arrêtées par le PE et le Conseil sous l'égide du Conseil européen. D'autres encore continuent de se référer à l'architecture originelle des Communautés et considèrent la Commission comme une agence, c'est-à-dire un organe autonome responsable du contrôle et de la gestion de fonctions spécifiques, et qui devrait rester totalement indépendant, tant des États membres que des partis politiques. Cette question n'a jamais connu de clarification : l'ambivalence de la Commission constitue un point d'équilibre entre méthode communautaire, régime parlementaire et coopération intergouvernementale, reconduit traité après traité. Les controverses qui entourent la nomination de la Commission, et notamment le système des candidats de tête aux élections européennes, en sont une parfaite illustration.

La Commission cumule de nombreuses fonctions et doit remplir une multiplicité de tâches dans un système décisionnel européen dont la complexité perdure et les pouvoirs s'accroissent sans cesse. Mais les indéterminations et ambiguïtés demeurent. Aussi est-elle confrontée à une série de difficultés : surcharge administrative, conflits entre sa nature politique et sa nature administrative, gestion des demandes divergentes qui s'expriment de toutes parts, problématique du déficit démocratique, parlementarisation progressive mais inachevée de l'Union.

1. En premier lieu, on note que les activités de la Commission requièrent des compétences variées : expertise technique dans la quasi-totalité des secteurs de l'action publique, suivi précis de l'application du droit communautaire dans les vingt-sept États membres et de son intégration par les États candidats, capacité à gérer les demandes divergentes des États, des institutions, des groupes d'intérêts et de ses propres services. La Commission est, de ce fait, victime d'une situation de surcharge administrative structurelle, qui limite son efficacité et son aptitude à se légitimer par la qualité de son action et des politiques européennes ainsi que par sa réactivité aux crises – ce que les tenants d'une approche systémique appellent les *outputs*.
2. Cette situation accentue les tensions entre sa nature politique et sa nature administrative, qui constituent une seconde difficulté pour la Commission. Elle résulte tant de la dualité organisationnelle de celle-ci (collège des commissaires *vs* DG et services) que des ambiguïtés du régime politique de l'Union (Commission comme gouvernement, agence ou secrétariat général)⁶⁵. La Commission doit, en effet, être tout à la fois un pôle de stabilité, garant du bon fonctionnement de l'Union et de ses politiques ainsi que de la « sécurité juridique » des destinataires des normes européennes, et un lieu de réflexion et d'innovation, capable de faire avancer

65 T. Christiansen, « The European Commission: The European Executive between Continuity and Change », in J. J. Richardson (éd.), *European Union: Power and Policy-Making*, New York, Routledge, 3^e éd., 2006, p. 99-119.

l'intégration européenne et de poursuivre les buts affichés par les traités. Le caractère antithétique des objectifs de service impartial et de *leadership* politique renvoie à la tension fondamentale entre la construction européenne comme État (l'Union) et comme processus (l'intégration)⁶⁶. Ce problème n'est pas nouveau : il remonte aux origines des Communautés. Une des préoccupations principales de Jean Monnet, inspirateur de la méthode communautaire et premier président de la Haute Autorité de la CECA, était d'éviter la bureaucratisation. Il était notamment prompt à dénoncer les carences et la routine des administrations en régime parlementaire. Aussi voulait-il que la Haute Autorité (puis la Commission) soit un organe élitiste, composé d'experts capables d'inventivité et de souplesse afin de servir l'objectif d'une intégration sans cesse plus étroite. Toutefois, il revenait dans le même temps à cet organe d'assurer le bon fonctionnement de la CECA et d'incarner une certaine stabilité vis-à-vis des destinataires des politiques européennes. Walter Hallstein, premier président de la Commission européenne, a tenté de donner un style plus politique à l'institution. Cette approche a suscité la crispation de certains responsables nationaux et débouché sur la crise de la chaise vide (1965-1966). En conséquence, les présidents de la Commission ont été contraints de privilégier une lecture apolitique du rôle de l'institution jusqu'au milieu des années 1980, pour se focaliser sur son rôle administratif. Depuis, le rôle de la Commission a oscillé entre les conceptions politique et administrative, selon la personnalité de son président et le contexte politique. Jacques Delors (1985-1995) a su imposer son *leadership* et lui a donné un rôle politique majeur. Jacques Santer (1995-1999) a dû composer avec un contexte moins favorable (montée de l'eurosepticisme, crise de croissance de l'Union, scandales touchant des

66 J. Haaland-Matlary, « The Role of the Commission: A Theoretical Discussion », in N. Nugent (éd.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Londres, Macmillan, 1997 ; B. Laffan, « From Policy-Entrepreneur to Policy-Manager: The Challenge facing the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 4(3), 1997, p. 422-438.

commissaires et les services de la Commission) et faire face à de nombreuses critiques ; il a de ce fait opté pour une lecture moins politique du rôle de la Commission, en proposant des réformes modestes et une consolidation des politiques existantes. Romano Prodi (1999-2004) a voulu réaffirmer le rôle politique de l'institution, mais ses maladroites ont suscité des conflits avec le Parlement et les médias qui l'ont contraint à plus de modestie. José Manuel Barroso (2004-2014) a privilégié une lecture institutionnelle plus administrative que politique et a milité pour une limitation du rôle de la Commission, notamment dans le domaine législatif⁶⁷. Toutefois, après un premier mandat considéré comme faible en termes de *leadership*⁶⁸, il a cherché à prendre les devants, tant au sein de la Commission que vis-à-vis des autres institutions, dans un nombre limité de politiques telles que le changement climatique et la gouvernance de la zone euro⁶⁹. Les avis sont contrastés sur le style de Jean-Claude Juncker (2014-2019). En s'appuyant sur une légitimité démocratique inédite, il a opté pour une approche moins consensuelle et plus politique de son mandat, aspirant à davantage de *leadership*⁷⁰. Il a su s'imposer en ce qui concerne l'organisation à la Commission par la réforme

67 N. Nugent, « The Leadership Capacity of the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 2(4), 1995, p. 603-623 ; J. Peterson, « The Santer Era », *op. cit.*, p. 46-65 ; G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, New York, Oxford University Press, 1995 ; M. Tsakatika, « Claims to Legitimacy: The European Commission Between Continuity and Change », *Journal of Common Market Studies*, 43(1), 2005, p. 193-220.

68 P. M. Kaczyński, *The European Commission 2004-09: A Politically Weakened Institution? Views from the National Capitals*, Bruxelles, EPIN Working Paper, 23, 2009.

69 M. Chang, « Constructing the Commission's Six Pack Proposals. Political Leadership Thwarted? », in M. Chang et J. Monar (dir.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises. Between Political Leadership and Policy Management*, Bruxelles, PIE, 2013, p. 147-170 ; C. Poire, « The Creation of a New Portfolio on Climate Action. A Strategic Political and Administrative Reform Within the European Commission? », in M. Chang et J. Monar (dir.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises. Between Political Leadership and Policy Management*, Bruxelles, PIE, 2013, p. 67-86.

70 H. Kassim, « What's New? A First Appraisal of the Juncker Commission », *European Political Science*, 16(1), 2017, p. 14-33.

du collège; il a choisi de contrôler plus étroitement les commissaires, via son cabinet et par le biais d'un secrétariat fort, mais aussi, comme on l'a vu, en modifiant la fonction de vice-président. De plus, alors que Barroso avait développé une relation de travail raisonnable avec les acteurs clés de la politique de l'Union, Juncker est un personnage plus clivant, qui a eu des échanges vifs avec plusieurs responsables politiques nationaux. Avec le Parlement européen, il a noué un lien politique inédit, obtenant le soutien du « bloc » (PPE, S&D, ADLE) pour les décisions importantes. Certains observateurs notent toutefois que Jean-Claude Juncker s'est peu impliqué dans le fonctionnement quotidien de la Commission⁷¹.

Le bilan d'Ursula von der Leyen (2019-2024 et 2024-) est également nuancé⁷². Elle a d'abord souffert d'être un outsider, le énième nom évoqué au sein du Conseil européen pour occuper la fonction. N'étant pas très connue et n'ayant jamais siégé au PE, elle a dû construire son autorité à Bruxelles. En juillet 2019, elle a toutefois surpris, lors de son audition devant le PE, en annonçant un programme fort, autour des ambitions géopolitiques de la Commission – qui entendait repenser toutes les politiques en fonction du nouveau contexte global –, du pacte vert – un vaste programme de réformes destiné à atteindre la neutralité carbone – et de la transition numérique. Elle s'est distinguée par la gestion des deux grandes crises qui ont marqué son mandat, la pandémie de Covid-19 (2020-2021) et la guerre en Ukraine (2022-2024). Dans le premier cas, elle a géré un programme d'achat en commun des vaccins, puis mis sur pied un vaste plan de relance de 750 milliards d'euros baptisé NextGenerationEU. Dans

71 D. Herszenhorn, « “Monster” at the Berlaymont: Martin Selmayr is Admired, Despised and Feared. What's Clear: He's the Most Powerful EU Chief of Staff Ever », *Politico*, 17 novembre 2016, <http://www.politico.eu/article/monster-at-the-berlaymont-martin-selmayer-european-commission-jean-claude-juncker> (consulté le 8 mai 2025).

72 H. Kassim, « The von der Leyen Commission: An Early Assessment », in O. Costa et S. Van Hecke (éds), *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Cham, Springer International Publishing, 2022, p. 169-193.

le second cas, elle a affirmé fortement son soutien à Kiev et contribué à imposer l'idée d'un élargissement rapide de l'Union. Au début de son deuxième mandat (2024-), dans le contexte de la réélection de Donald Trump, Ursula von der Leyen s'est d'abord montrée prudente, voire hésitante, mais a ensuite fait preuve de *leadership* quand un consensus s'est dégagé pour réfléchir aux moyens d'assurer l'autonomie stratégique et militaire de l'Union. La présidente a toutefois été critiquée dans sa propre famille politique (le PPE) en raison de son activisme initial sur les questions environnementales. À la fin de son premier mandat, pour ménager la possibilité d'une reconduction et apaiser la colère des agriculteurs, elle a pris ses distances avec le pacte vert. Dès le début de son second mandat, elle a imposé une large réflexion sur les notions de compétitivité et de simplification, qui a été perçue comme une remise en cause de ses objectifs environnementaux de 2019.

Ursula von der Leyen a aussi essuyé des critiques en raison de ses prises de position sur des questions diplomatiques extérieures à ses compétences et de son conflit larvé avec Charles Michel, le président du Conseil européen durant son premier mandat. Elle s'est ainsi vu reprocher d'outrepasser ses prérogatives en s'exprimant sur le conflit entre Israël et le Hamas fin 2023 ou en soutenant, contre l'avis de nombreux États, la conclusion de l'accord de libre-échange avec le Mercosur. Enfin, son autoritarisme et sa conception très verticale du fonctionnement de la Commission lui ont aussi été reprochés. Mais ils lui ont aussi permis de donner un visage à la Commission et d'imposer un style très politique.

3. Les incertitudes qui entourent la nature de la Commission sont entretenues par les demandes divergentes dont l'institution fait sans cesse l'objet de la part de ses interlocuteurs. Celles-ci sont de deux ordres. La Commission est tout d'abord le « guichet unique » de l'Union, l'institution qui, en vertu de ses compétences (monopole de l'initiative législative et budgétaire, mise en œuvre des politiques, supervision du respect du

droit communautaire, gestion de la communication), est sollicitée par tous types d'acteurs : institutions de l'Union, représentants des États membres et de leurs administrations nationales, groupes d'intérêts et organisations de la société civile, collectivités locales, entreprises, particuliers, États candidats, États tiers, etc. Chacun voyant midi à sa porte, la Commission ne peut donner satisfaction à tous et doit sans cesse opérer des arbitrages entre les points à porter à l'agenda et la manière de les appréhender. Elle est aussi la destinataire de demandes divergentes en raison même des ambiguïtés qui entourent sa nature et ses missions. Les uns lui reprochent d'être trop bureaucratique et technocratique et de ne pas tenir compte des priorités politiques du moment (chômage, changement climatique, migrations, tensions internationales, etc.) tandis que, dans le même temps, d'autres lui reprochent d'être trop impliquée dans la définition de priorités politiques (dérégulation, réforme des systèmes de protection sociale, normes environnementales, discipline budgétaire, élargissement, etc.) et de ne détenir aucune légitimité démocratique pour ce faire. Cette situation n'a rien de spécifiquement européen : la Commission souffre d'une exacerbation de la tension classique entre les objectifs de bonne administration et de réforme qui affecte les exécutifs dans toutes les démocraties libérales. Toutefois, à la différence d'un gouvernement, elle ne jouit pas de la légitimité politique nécessaire pour imposer son point de vue.

Elle conserve néanmoins sa capacité d'action : elle a toujours réussi à surmonter les critiques et à contourner l'opposition des États membres pour proposer des initiatives nouvelles, notamment grâce au développement de contacts directs avec les représentants d'intérêts et les destinataires des politiques. Elle s'appuie ainsi sur des réseaux transnationaux de groupes d'intérêts et d'organisations de la société civile favorables à une action européenne, qui font pression sur les gouvernements afin qu'ils acceptent ces évolutions. Quand il s'est avéré vraiment impossible d'adopter de nouvelles normes ou

de lancer de nouvelles politiques, elle a mis ces réseaux à profit pour développer des formes de régulation « molle » (*soft law*). Ils permettent de définir des cadres, des pratiques et des échanges informels propres à structurer les intérêts économiques et sociaux et à faire converger les politiques nationales sans nécessiter l'appui explicite des États membres et l'adoption de normes contraignantes. Ces pratiques ont parfois été codifiées par les traités *a posteriori* et ont été globalement promues au travers du concept de gouvernance⁷³, mis en avant par la Commission dans les années 1990.

4. Si la tension entre les rôles politique et administratif de la Commission était connue dès l'origine, une nouvelle problématique est apparue à partir du début des années 1990 : l'exigence démocratique. À l'origine, l'institution s'appuyait sur un triple registre de légitimation : une légitimité rationnelle-légale, une logique d'agence et une légitimité liée à l'efficacité des politiques européennes. La première devait découler du respect des traités et de la mobilisation du registre expert. La deuxième se fondait sur son indépendance, en tant qu'institution non majoritaire et supranationale capable de servir les objectifs définis par les traités au-delà des clivages partisans et nationaux. La troisième devait se nourrir de la satisfaction et du soutien des destinataires des politiques européennes (élites

73 Le terme de gouvernance renvoie à un système dans lequel le gouvernement ne repose pas sur l'autorité, la coercition et la hiérarchie mais sur la négociation, la persuasion et l'apprentissage mutuel. Dans un tel système, la Commission joue un rôle central, par opposition à un système de gouvernement plus politique, reposant sur une légitimation intergouvernementale (Conseil) et partisane (Parlement européen) (B. Eberlein et D. Kerwer, « Theorising the New Modes of European Union Governance », *European Integration online Papers*, 6(5), 2002 ; A. Héritier, « New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating? », *Max Planck Institute Collective Goods Preprint*, 14, 2001 ; A. Héritier, « The White Paper on European Governance: A Response to Shifting Weights in Interinstitutional Decision-Making », in C. Joerges, Y. Mény et J. H. H. Weiler, *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2001 ; L. Hooghe et G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001 ; M. Jachtenfuchs, « The Governance Approach to European Integration », *Journal of Common Market Studies*, 39(2), 2001, p. 245-264).

administratives, économiques, politiques et sociales) et de sa capacité à proposer des solutions inventives en réponse à leurs demandes.

À partir du début des années 1990, les activités de la Commission ont été soumises à une médiatisation accrue en raison de la lassitude engendrée par son activisme dans la perspective de l'entrée en vigueur du marché unique (31 décembre 1992), de la ratification difficile du traité de Maastricht (1992-1993) et de la découverte par le grand public de la portée de l'intégration européenne. Des critiques répétées ont mis en cause le contenu des propositions et des décisions de la Commission, jugées tatillonnes ou libérales à l'excès, la probité de ses membres et de ses agents et la pertinence globale de son action. D'une manière plus générale, l'institution a fait les frais de la remise en question du principe d'une intégration européenne supranationale, dont elle était l'emblème. La Commission doit, depuis, répondre à un triple ordre d'exigences en partie contradictoires : la bonne administration, l'action et la réforme, et enfin la redevabilité démocratique (*accountability*)⁷⁴.

5. Afin de faire face à cette troisième exigence, la Commission a lancé dans les années 1990 un important processus de réforme interne – vite devenu un état permanent –, promu la multiplication des formes de participation et de contrôle (transparence, accès aux documents, OLAF, consultations, etc.) et consenti à une « parlementarisation » accrue du régime de l'Union⁷⁵. Les traités successifs ont sans cesse renforcé son caractère

74 G. Majone, « The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization », *Governance*, 15(3), 2002, p. 375-392 ; M. Tsakatika, *op. cit.*

75 D. Bearfield, « Reforming the European Commission: Driving Reform from the Grassroots », *Public Policy and Administration*, 19(3), 2004, p. 13-24 ; T. Christiansen, « Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple accountability in the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 4(1), 1997, p. 73-90 ; D. G. Dimitrakopoulos, *op. cit.* ; J. Peterson, « The Santer Era », *op. cit.*, p. 46-65 ; M. Westlake, « “Mad Cows and Englishmen” – The Institutional Consequences of the BSE Crisis », *Journal of Common Market Studies*, 35, 1997, p. 11-36.

gouvernemental, en accroissant le rôle du président dans sa composition et son fonctionnement courant, en revalorisant les pouvoirs du PE dans son investiture et son contrôle et en faisant concorder les mandats des deux institutions. On l'a vu : le traité de Lisbonne s'inscrit dans cette tendance en obligeant le Conseil européen à choisir le président de la Commission en fonction du résultat des élections européennes et en qualifiant d'« élection » son investiture par le PE. Par ailleurs, le mode d'organisation administrative de la Commission se rapproche de plus en plus de celui d'un gouvernement national. On note aussi que, désormais, la quasi-totalité des commissaires déclarent une appartenance politique, ont une expérience politique préalable et aspirent à la poursuivre à l'issue de leur mandat, à l'échelle nationale ou européenne⁷⁶. Cette évolution pèse sur la manière dont les commissaires conçoivent leur mandat et les porte à privilégier la réforme et la communication plutôt que le travail administratif et la gestion. Elle comporte aussi des effets pervers : depuis le début des années 2000, on constate un nombre croissant de défections, en cours ou en fin de mandat, de commissaires désireux de s'engager ou de revenir dans la vie politique nationale.

La Commission reste néanmoins un organe « technocratique » à bien des égards, délibérément tourné vers une appréciation experte et neutre des mesures à prendre, en marge de toute considération nationale ou partisane. Ainsi, le concours de la fonction publique européenne a été réformé en profondeur afin de favoriser une logique d'efficacité bureaucratique et de mettre l'accent sur les compétences des candidats plutôt que sur leurs connaissances⁷⁷. De plus, les compétences de la Commission ne

76 J. Joana et A. Smith, *Les Commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

77 D. Georgakakis, « Technocracy Is Dead. Long Live Bureaucracy! On Some Recent Changes to the Civil Service and the European Commission », in M. Chang et J. Monar (dir.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises. Between Political Leadership and Policy Management*, Bruxelles, PIE, 2013, p. 53-64.

sont pas superposables avec celles d'un gouvernement : elles les excèdent à certains égards (monopole de l'initiative législative, pouvoir de sanction à l'égard des opérateurs économiques, rôle de gardienne des traités) mais sont en retrait sur d'autres points (compétences exécutives exercées en partie par le Conseil, absence de droit de dissolution du Parlement et d'instruments de rationalisation du parlementarisme).

Surtout, la logique interinstitutionnelle n'est pas régie par le seul facteur partisan qui, au niveau national, structure les relations entre le Parlement, le gouvernement et, le cas échéant, le chef de l'État. Ainsi, malgré le poids grandissant du PE dans le processus de nomination de la Commission, malgré le processus des candidats de tête mis en place en 2014, les députés ne sont pas censés choisir le président de la Commission et n'ont pas d'influence directe sur le choix de ses autres membres. À l'exception du président, les candidats ne sont d'ailleurs pas désignés en fonction du résultat des élections européennes : les commissaires portent presque toujours les couleurs politiques de leur gouvernement respectif (au moment de leur nomination), ce qui implique une absence d'unité partisane au sein du collège. Ils sont en outre rarement issus du PE, à la différence de ce qui prévaut dans les régimes parlementaires. Ainsi, au sein de la Commission von der Leyen II, seuls neuf membres sur vingt-sept ont été députés européens, et seuls cinq parmi eux ont été élus lors des élections européennes de juin 2024.

D'une manière générale, la Commission ne bénéficie pas d'un soutien politique stable de la part du Parlement et ne met pas en œuvre un programme comparable à celui d'un gouvernement en régime parlementaire. En 2014, la nomination de Jean-Claude Juncker à la tête de la Commission et la réélection de Martin Schulz au poste de président du PE ont suscité une inflexion de la pratique. Pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, une coalition formelle, composée des groupes PPE, ADLE et S&D, a soutenu l'action de la Commission, de juillet 2014 à décembre 2016⁷⁸. Elle n'a cependant pas été reconduite

78 O. Costa et A. Marié, « Is There an Alternative to Consensus? The Impact of the 2014 Coalition Deal on Voting Behaviour in the Eighth European

depuis, et le PE reste régi par des coalitions qui évoluent au gré de l'agenda.

La lettre des traités ne permet pas de présupposer l'existence d'un lien partisan fort entre la Commission et le PE. Le choix du président reste aux mains du Conseil européen, malgré les pressions du PE. L'approbation du collège des commissaires par le PE ne vient pas sceller un accord politique, mais reconnaître la capacité des commissaires à exercer leur mandat (compétence, connaissance des dossiers, probité, attitude vis-à-vis du PE, etc.). Quant à la procédure de censure qui permet au PE de faire tomber la Commission, elle constitue davantage un instrument de sortie de crise, à la manière de l'*impeachment* américain, qu'un outil de contrôle politique de l'exécutif par les députés. Elle n'a d'ailleurs jamais été conduite à son terme et requiert une majorité très large. À l'inverse, rappelons que la Commission (pas plus que le Conseil ou le Conseil européen) ne peut dissoudre le Parlement ou utiliser des instruments de parlementarisme rationalisé (vote bloqué, question de confiance, urgence, etc.)⁷⁹. Les relations entre le Parlement et la Commission s'apparentent donc plus à celles du Congrès et de l'exécutif aux États-Unis qu'à celles d'un parlement et d'un gouvernement en régime parlementaire. Le PE a réclamé à plusieurs reprises une institutionnalisation de la procédure des candidats de tête, qui renforcerait le lien partisan entre la Commission et le PE, mais le Conseil n'y est pas favorable⁸⁰.

La crise de croissance de la Commission et le problème de la segmentation

La Commission doit aussi faire face à des contraintes internes qui découlent de sa constante montée en puissance. Comme l'ont pressenti et théorisé les premiers analystes de l'intégration

Parliament (2014-2019) », *International Journal of Parliamentary Studies*, (1), 2023, p. 36-62.

79 J. Haaland-Matlary, *op. cit.* ; D. Spence et G. Edwards (éds), *op. cit.*

80 O. Costa, « Article 1 », in E. Dubout, G. Marti et D. Ritleng (dir.), *Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct. Commentaire article par article*, Paris, Larcier, 2024, p. 33-52.

européenne, elle est l'archétype d'une institution fonctionnelle⁸¹ : son organisation découle directement de ses pouvoirs et de ses missions ; à l'inverse, ces derniers s'ajustent à ses capacités organisationnelles. Or, la Commission a dû faire face à l'inflation du nombre de commissaires, à la suite des élargissements successifs de l'Union, et à celle des DG, en raison de l'extension continue de ses compétences. Ce processus ne s'est pas accompagné d'une augmentation proportionnelle de ses moyens, notamment en personnel, qui sont stables depuis les élargissements du début des années 2000.

Au terme de cette évolution, la Commission est à la fois trop grande et trop petite. Trop grande par rapport à l'ambition initiale d'une agence efficace et inventive aux fonctions limitées ; trop grande encore, et partant trop puissante, pour les tenants d'une approche intergouvernementale de l'Union, qui voient en elle un simple secrétariat général. Elle est en revanche trop petite par rapport à l'ampleur de ses fonctions et à l'ambition d'une institution capable d'affirmer son indépendance par rapport aux États membres ; elle est aussi trop petite si on la compare avec des administrations nationales, qui disposent de bien plus de moyens financiers et humains. Cette faiblesse relative provoque son recentrage sur les politiques de régulation et sur sa mission de défense des quatre libertés du marché intérieur, et la contraint à limiter ses ambitions normatives. La Commission n'est donc pas en mesure de développer des politiques nouvelles, notamment d'intégration positive, qui seraient susceptibles de renforcer sa légitimité et d'améliorer sa visibilité. Son manque de moyens humains et financiers ne lui permet pas de prendre pleinement en compte les objectifs nouveaux qui ont été assignés à l'intégration européenne au fil du temps parallèlement à la création d'un marché intérieur (développement durable, progrès économique et social, démocratie, cohésion territoriale, politique industrielle, innovation, sécurité, etc.) et sont rappelés par le préambule du

81 E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Londres, Stevens & Sons, 1958 ; L. N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

traité sur l'Union. Elle la rend aussi peu apte à réagir aux crises et aux changements radicaux.

La Commission doit aussi composer avec d'importantes divisions internes, qui résultent de l'inflation du nombre de commissaires et de DG, des contradictions entre les objectifs de bonne administration et de réforme et des rivalités entre les tenants de l'intégration négative (par la dérégulation et l'ouverture des marchés) et les partisans de l'intégration positive (par la cohésion économique, sociale et territoriale, la solidarité financière ou encore la protection des consommateurs). En fonction de leur secteur de compétence, les commissaires et les agents des DG ont, en outre, des visions du monde contrastées et des objectifs divergents. Les acteurs en charge de l'environnement, de l'agriculture, de l'industrie, du marché ou de la politique commerciale commune ont, par exemple, des conceptions distinctes de ce qu'est le développement durable et de la place qu'il convient de lui donner dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'Union⁸². Ces divergences sont aussi, comme dans toute bureaucratie, le produit de la concurrence entre secteurs institutionnels pour le contrôle d'une politique. On peut ainsi décrire la Commission comme une « multi-organisation »⁸³, dont les différents secteurs développent des logiques propres et sont parties prenantes de réseaux d'action publique indépendants. Les relations que ces secteurs entretiennent avec ceux d'autres institutions, avec les autorités et les administrations des États membres et des entités infraétatiques ainsi qu'avec les groupes d'intérêts, les organisations de la société civile et les experts contribuent à accentuer ces divisions. Chaque DG a des relations privilégiées avec certains

82. M. Cini, « Administrative Culture in the European Commission: The Case of Competition and Environment », *European Community Studies Association, 4th Biennial International Conference*, Charleston (USA), 11-14 mai 1995 ; L. Hooghe, « Serving "Europe" – Political Orientations of Senior Commission Officials », *European Integration online Papers*, 1(8), 1997 ; L. Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 ; M. McDonald, *op. cit.* ; U. Mörtz, « Competing Frames in the European Commission – The Case of the Defence Industry and Equipment Issue », *Journal of European Public Policy*, 7(2), 2000, p. 173-189.

83. L. Cram, « The European Commission as a Multi-Organisation: Social Policy and IT Policy in the EU », *Journal of European Public Policy*, 1(1), 1994, p. 195-218.

groupes de travail au Conseil, une formation du Conseil, une commission parlementaire, une administration dans les États membres et un secteur d'intérêts constitués (lobbyistes, secteur économique, organisations de la société civile, experts indépendants, *think tanks*, etc.). On assiste de ce fait au développement de communautés épistémiques parallèles, c'est-à-dire de groupes composés de responsables politiques et administratifs, destinataires des politiques, conseillers, experts, lobbyistes, etc., qui partagent des savoirs, des valeurs, voire des visions du monde⁸⁴. Au sein de l'Union, les tensions sont souvent plus fortes entre ces différentes communautés qu'entre les institutions qui les abritent. L'Union n'est donc pas mue uniquement par des logiques institutionnelles et partisans, mais aussi par ces clivages sectoriels.

Certains éléments viennent toutefois tempérer les effets centrifuges de ce syndrome de sectorisation. Il en va ainsi de la mobilité des fonctionnaires de la Commission, qui sont tenus de changer régulièrement de DG. Un deuxième facteur est la montée en puissance du secrétariat général, qui joue un rôle de coordination interne et externe de son action, à travers notamment les mécanismes de coordination interservices. Enfin, le renforcement des pouvoirs du président et les groupes de travail permettent aussi d'améliorer le dialogue entre les commissaires et les DG, de diffuser, sur un mode transversal, de nouvelles normes et des objectifs tels que le développement durable, la cohésion sociale ou la parité, et de les imposer à toutes ses composantes comme des points de réflexion obligés. Ce travail de coordination prend du temps et rend l'institution peu réactive. Il est toutefois nécessaire, car il entretient la culture du compromis et l'unité de façade de la Commission, qui sont des ressources clés dans les négociations interinstitutionnelles.

* * *

Le traité de Lisbonne a modifié les rôles respectifs du Conseil européen et de la Commission, mais aussi les relations qu'ils entretiennent. L'époque d'une Commission pionnière en matière

84 H. T. Miller et C. J. Fox, « The Epistemic Community », *Administration & Society*, 32(6), 2001, p. 668-685.

de politiques publiques est révolue et il lui est aujourd'hui plus difficile, avec le renforcement du Conseil européen, d'exercer un *leadership* politique fort. De plus, la Commission doit désormais composer avec un contexte politique particulier qui fait obstacle à une approche ouvertement supranationale de l'intégration européenne, basée sur la méthode communautaire. En effet, l'UE a été confrontée à un flot continu de crises ces dernières années : crise de l'approvisionnement énergétique et crise de la zone euro depuis 2009, crise de Schengen puis crise sanitaire qui ont remis en question l'acquis communautaire en matière de libre circulation des personnes depuis 2011, crise liée à la montée du populisme dans plusieurs États membres, impact de la guerre en Ukraine, etc. La Commission a tenté de réaffirmer son *leadership*, mais ces événements ont fait l'objet d'une gestion avant tout intergouvernementale et elle a donc souvent été limitée à un rôle managérial, sous l'autorité du Conseil européen. Les raisons en sont en grande partie la transformation de l'agenda européen et la sensibilité politique des matières traitées aujourd'hui : politique monétaire, économique, affaires étrangères, migrations, santé publique, sécurité, défense, etc. Les rôles d'impulsion et de mise à l'agenda reviennent davantage au Conseil européen. Vu le caractère controversé des dossiers, la Commission a de plus en plus cherché l'assentiment du Conseil européen et s'est alignée sur ses instructions⁸⁵.

Toutefois, la relation entre ces deux institutions est complexe et ne peut se voir comme exclusivement compétitive⁸⁶. Comme le relèvent justement Höing et Wessels, elle « ne devrait pas être considérée comme un jeu à somme nulle, mais comme le reflet de l'interdépendance croissante entre les intérêts et les structures de décision européens et nationaux »⁸⁷. Ainsi, les mesures de lutte contre la crise de la zone euro renforcent *in fine* le rôle de

85 C. Bickerton *et al.* (dir.), *The New Intergovernmentalism*, Oxford, Oxford University Press, 2015 ; R. Dehousse, « Why Has EU Macroeconomic Governance Become More Supranational? », *Journal of European Integration*, 38(5), 2016, p. 617-631.

86 A. Sabatini et W. Wessels, « Balancing the Unbalanced? An Ongoing Rivalry Between European Parliament and European Council », in O. Costa (éd.), *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Cham, Springer International Publishing, 2022, p. 215-238.

87 O. Höing et W. Wessels, *op. cit.*, p. 125.

la Commission, qui demeure l'institution la mieux équipée pour superviser les budgets nationaux et les politiques financières des États membres⁸⁸. Avec la succession de crises, les institutions supranationales telles que la Commission et la Banque centrale européenne ont aussi vu leurs prérogatives s'accroître. Bien que formellement confinées dans un rôle plus subordonné, les compétences et l'autorité de la Commission ont été renforcées en raison de la nature de ces crises, mais aussi de la méfiance mutuelle des États membres, la délégation à la Commission apparaissant alors comme la meilleure façon de dépolitiser une partie des enjeux⁸⁹. En outre, leur « élection » a donné à Jean-Claude Juncker et à Ursula von der Leyen une plus grande légitimité pour prendre des initiatives et faire valoir leur point de vue.

En dépit des critiques, des ambiguïtés et des difficultés d'organisation qui l'affectent, la Commission demeure l'institution centrale du système décisionnel européen. Elle jouit de nombreux atouts : ses compétences, sa permanence (par rapport au Conseil et au Conseil européen, dont les membres changent souvent et ont bien d'autres activités), sa présence à toutes les étapes du processus décisionnel, sa neutralité relative, son expertise, ses liens avec les destinataires des politiques et sa visibilité. Son influence dépend toutefois en grande partie de la personnalité de son président et du degré de cohésion du collège des commissaires. En outre, dès que le contexte politique se tend, notamment à l'échelle intergouvernementale, elle est contrainte de faire profil bas et d'opter pour des modes d'action plus discrets.

88 D. Hodson, « The Little Engine That Wouldn't: Supranational Entrepreneurship and the Barroso Commission », *Journal of European Integration*, 35(3), 2013, p. 301-314.

89 M. Bauer et S. Becker, « The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission Strengthened Role in Economic Governance », *Journal of European Integration*, 36(3), 2014, p. 213, 229 ; R. Dehousse, *op. cit.*

CHAPITRE IV

Le pouvoir législatif

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent, les évolutions apportées par le traité de Lisbonne, et confirmées par les élections européennes depuis, nous permettent de décrire l'Union comme un régime quadripartite, dans lequel la branche exécutive se compose du Conseil européen et de la Commission, et la branche législative du Parlement européen et du Conseil de l'Union. Ensemble, les deux derniers forment une sorte de parlement bicaméral, dans lequel le Parlement européen constituerait la chambre basse, représentant les citoyens par son élection directe, à la manière du Bundestag allemand, et le Conseil la chambre haute, représentant les États membres par le biais de leurs ministres, à la façon du Bundesrat. Certes, les traités originels ne présentaient pas les choses de cette façon et le traité de Lisbonne ne mentionne toujours pas cette organisation institutionnelle de façon explicite. En outre, les appellations des différentes institutions sont trompeuses : il serait plus logique d'appeler le Conseil européen, par exemple, « Directoire européen », la Commission « Gouvernement européen », le Parlement européen « Assemblée européenne » et le Conseil « Sénat européen » – l'Assemblée et le Sénat formant les deux chambres du Parlement européen. Mais toutes les tentatives de rendre le schéma institutionnel plus lisible se sont heurtées aux susceptibilités des responsables politiques nationaux, qui récusent sa nature protofédérale.

Les nombreuses évolutions qu'a connues le régime européen depuis sa création ont néanmoins abouti à ce modèle quadripartite, de plus en plus proche de la structure des régimes politiques

des démocraties libérales. On a ainsi vu s'affirmer une branche législative bicamérale similaire aux parlements des États fédéraux. En effet, les compétences exécutives du Conseil de l'Union sont moins importantes que par le passé et se concentrent désormais sur une série limitée de domaines. Ses activités sont essentiellement législatives, et le traité les singularise désormais, en prévoyant que les réunions du Conseil sont alors publiques. En outre, la généralisation de la majorité qualifiée comme méthode de prise de décision au Conseil réduit la logique diplomatique de son fonctionnement, même s'il est loin de délibérer comme un sénat. Quant au Parlement européen, il est le produit d'une évolution spectaculaire : une assemblée purement consultative et composée de délégués des parlements nationaux devenue un Parlement directement élu, doté de tous les attributs et compétences d'un « vrai » Parlement. Dans ce chapitre, nous examinerons successivement ces deux institutions.

LE CONSEIL DE L'UNION : ENTRE LOGIQUE COMMUNAUTAIRE ET LOGIQUE INTERGOUVERNEMENTALE

Le Conseil de l'Union, appelé aussi souvent Conseil des ministres ou Conseil, n'était pas prévu dans le premier schéma institutionnel de la CEEA. Sa création a été exigée par les États les plus soucieux de préserver leur souveraineté face au centralisme de la Haute Autorité. Il revenait au Conseil de valider les décisions les plus importantes, sur proposition de celle-ci (puis de la Commission). Dans un premier temps, il s'est agi d'une simple caution de principe mais, après la crise de la chaise vide (1965-1966), le Conseil est devenu un législateur sourcilieux et a développé par ailleurs des pouvoirs exécutifs importants.

À l'instar de la Commission, le Conseil échappe à l'analyse en raison des paradoxes et des indéterminations multiples qui affectent sa nature. C'est à la fois un organe exécutif, qui exerce certaines fonctions d'un gouvernement et contribue à définir la politique extérieure de l'Union, et un organe législatif, qui joue un rôle clé dans l'adoption de la législation européenne et du budget. Le Conseil présente, selon les cas, un fonctionnement intergouvernemental (lorsque l'unanimité est requise, que les positions sont conflictuelles ou qu'il débat de dossiers, en marge des activités formelles de l'Union, en tant que simple forum)

ou intégré (lorsqu'il vote à la majorité simple ou qualifiée et exerce des fonctions exécutives ou législatives plus routinières). Le Conseil est à la fois un organe chargé d'exprimer des positions consensuelles et une arène où les ministres peuvent exposer librement des positions guidées par des préférences nationales¹. De ce fait, il est aussi bien un moteur de l'intégration européenne qu'un rempart contre les excès de ce processus. Il se singularise par ailleurs par une double nature : c'est à la fois une institution permanente, reconnue par les traités, dotée de locaux très vastes et d'un personnel nombreux, et une réunion ponctuelle de ministres, représentants et fonctionnaires, dont les activités se déploient en priorité à l'échelon national. Il est aussi juridiquement unique et fonctionnellement multiple, puisqu'il se réunit en différentes formations selon les dossiers dont il traite, mais que celles-ci prennent indifféremment leurs décisions au nom du Conseil. Enfin, on notera que si le Conseil a le dernier mot sur la plupart des politiques et constitue un vecteur important de leur légitimation, il offre un fonctionnement beaucoup plus obscur que la Commission et le PE, le secret faisant partie intégrante de son mode de fonctionnement, malgré la transparence supposée de ses activités législatives².

L'organisation du Conseil

Selon les traités, le Conseil est formé par les représentants des États membres au niveau ministériel habilités à engager leurs gouvernements. Les États fédéraux, comme la Belgique ou l'Allemagne, peuvent donc y être représentés par un ministre régional, à condition qu'il puisse se prononcer au nom de son État³. Les ministres se font parfois représenter par de hauts fonctionnaires (principalement leur représentant permanent auprès de l'Union) quand les réunions se prolongent ou lorsqu'ils sont peu intéressés par le sujet du jour. Il se réunit à Bruxelles (en temps normal) et à

1 M. Mattila et J.-E. Lane, « Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting », *European Union Politics*, 2(1), 2001, p. 31-52 ; B. Høyland et V. Wøien Hansen, « Issue-Specific Policy-Positions and Voting in the Council », *European Union Politics*, 15(1), 2014, p. 59-81.

2 F. Hayes-Renshaw et W. Wallace, *The Council of Ministers*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006.

3 Article 16 TUE.

Luxembourg (en avril, juin et octobre). On peut décomposer son organisation en six éléments principaux : la présidence, le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, les formations, le secrétariat général, le COREPER et les comités spéciaux et, enfin, les groupes et les comités.

La présidence du Conseil

À l'inverse du Conseil européen, le Conseil ne dispose pas de président stable : depuis toujours, sa présidence est assurée à tour de rôle, pour une durée de six mois, par un gouvernement des différents États membres – comme c'est le cas dans de nombreuses organisations internationales. La liste des présidences est arrêtée par le Conseil européen qui veille à assurer une succession harmonieuse de « petits » et de « grands » États, anciens et nouveaux, et à permettre à un État d'exercer alternativement la présidence du premier et du second semestre. Depuis 2007, la présidence repose sur la coopération des gouvernements de trois États membres (troïka ou trio), qui établissent un programme commun pour dix-huit mois. Comme par le passé, un seul État assure officiellement la présidence pour un semestre, mais les trois sont impliqués dans la définition de l'agenda et, en principe du moins, la gestion des dossiers pour l'ensemble de la durée. Cette pratique vise à éviter les ruptures et les incohérences qui découlaient par le passé de la succession de présidences dont les agendas et les styles étaient contrastés, et qui ne faisaient pas toujours des efforts de coordination. Le système de trio a été formalisé par le traité de Lisbonne qui stipule que « [l]a présidence du Conseil, à l'exception de la formation des affaires étrangères, est assurée par des groupes prédéterminés de trois États membres pour une période de dix-huit mois. Ces groupes sont composés par rotation égale des États membres, en tenant compte de leur diversité et des équilibres géographiques au sein de l'Union » (déclaration n° 9 annexée au traité). Dans les faits, le système a un impact limité : les États du trio négocient effectivement un programme commun, mais l'agenda des présidences reste fortement structuré par des priorités nationales. Lorsqu'un État préside le Conseil, il effectue un dédoublement fonctionnel et se fait représenter par deux délégations : la première, conduite par le ministre des Affaires étrangères ou le ministre compétent,

préside les réunions; la seconde, conduite par un ministre de rang moindre ou un secrétaire d'État, représente l'État membre.

Avec le Conseil européen, la présidence du Conseil est le deuxième centre d'impulsion de l'Union. Compte tenu du délai très long qu'exigent l'élaboration et l'adoption d'une norme, l'État qui exerce la présidence est amené à définir deux ordres de priorités. Il doit d'abord repérer parmi les dossiers en cours d'examen ceux dont il veut obtenir l'adoption durant son semestre de présidence. Il doit aussi lancer un certain nombre de débats et d'initiatives qui, dans le meilleur des cas, aboutiront bien après le terme de sa présidence. Il doit enfin gérer les imprévus, notamment en matière internationale⁴.

Le pays qui exerce la présidence doit mobiliser les énergies, obtenir des avancées de la part des autres États membres, négocier avec la Commission et le Parlement européen et proposer des solutions afin de surmonter les blocages. La présidence convoque, établit l'agenda et anime les différentes formations du Conseil (sauf la formation affaires étrangères), organise les réunions des comités et des groupes de travail qui y assistent et représente le Conseil lors des trilogues législatifs. Si elle ne prend pas d'initiative, c'est une institution sans dynamique. Le risque d'apathie est réel lorsque les responsables nationaux sont mobilisés par d'autres priorités à l'échelle nationale (notamment électorales), se focalisent à l'excès sur des dossiers qui ne présentent d'intérêt que pour eux ou ne disposent pas de l'expertise nécessaire (nouveaux États membres, États dont les services diplomatiques sont peu étoffés)⁵. En outre, comme l'a noté Warntje, le fait que la présidence change régulièrement peut entraver la continuité

4 R. Coman et V. Sierens, *EU Council Presidencies in Times of Crisis*, Londres, Palgrave, 2024.

5 Sur la présidence du Conseil, voir notamment J. Schalk, R. Torenvield, J. Weesie et F. Stokman, « The Power of the Presidency in EU Council Decision-Making », *European Union Politics*, 8(2), 2007, p. 229-249; J. Tallberg, « The Agenda-Shaping Power of the EU Council Presidency », *Journal of European Public Policy*, 10(1), 2003, p. 1-19; R. Thomson, « The Council Presidency in the European Union. Responsibility with Power », *Journal of Common Market Studies*, 46(3), 2008, p. 593-617; P. Bursens et S. Van Hecke, *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*, Bruxelles, Academic and Scientific Publishers, 2011.

de l'action de l'UE⁶. Non seulement les priorités varient avec les présidences, mais certaines peuvent aussi choisir de retarder des décisions ou de bloquer le processus d'intégration en raison de sensibilités nationales.

La présidence tournante présente certains avantages, tels que la dispersion de l'influence, l'égalité des chances pour mettre en évidence des sujets d'importance nationale ou encore l'effet d'apprentissage des questions européennes. Mais, dans l'ensemble, elle implique un processus législatif moins efficace, potentiellement plus long et moins cohérent, ce qui peut avoir des conséquences néfastes, comme cela a été le cas pour la crise de la zone euro. Les programmes pluriannuels adoptés pour le trio de présidences limitent les excès, mais ils ne peuvent donner que des orientations générales et sont parfois obsolètes⁷. Le système est toutefois appelé à durer, faute d'alternative satisfaisante⁸.

Encadré 8. Calendrier des présidences tournantes (2016-2030)

Janvier-juin 2016 : Pays-Bas

Juillet-décembre 2016 : Slovaquie

Janvier-juin 2017 : Malte

Juillet-décembre 2017 : Estonie

Janvier-juin 2018 : Bulgarie

Juillet-décembre 2018 : Autriche

Janvier-juin 2019 : Roumanie

Juillet-décembre 2019 : Finlande

Janvier-juin 2020 : Croatie

Juillet-décembre 2020 : Allemagne

Janvier-juin 2021 : Portugal

Juillet-décembre 2021 : Slovénie

6 A. Warntjen, « The Rotating Council Presidency Hinders Legislative Continuity in the Council of the European Union », 11 décembre 2013, <http://blogs.lse.ac.uk/euorpblog/2013/12/11/the-rotating-council-presidency-hinders-legislative-continuity-in-the-council-of-the-european-union>.

7 *Ibid.*

8 R. Coman et V. Sierens, *op. cit.*

Janvier-juin 2022 : France
 Juillet-décembre 2022 : République tchèque
 Janvier-juin 2023 : Suède

 Juillet-décembre 2023 : Espagne
 Janvier-juin 2024 : Belgique
 Juillet-décembre 2024 : Hongrie

 Janvier-juin 2025 : Pologne
 Juillet-décembre 2025 : Danemark
 Janvier-juin 2026 : Chypre

 Juillet-décembre 2026 : Irlande
 Janvier-juin 2027 : Lituanie
 Juillet-décembre 2027 : Grèce

 Janvier-juin 2028 : Italie
 Juillet-décembre 2028 : Lettonie
 Janvier-juin 2029 : Luxembourg

 Juillet-décembre 2029 : Pays-Bas
 Janvier-juin 2030 : Slovaquie
 Juillet-décembre 2030 : Malte

Source : décision 2016/1316 du Conseil du 26 juillet 2016 modifiant la décision 2009/908 établissant les mesures d'application de la décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil et concernant la présidence des instances préparatoires du Conseil, *Journal officiel*, n° L 208/42. Cette nouvelle liste a été adoptée pour prendre en compte le Brexit et l'adhésion de la Croatie. Les groupes de trois pays représentent les « trios ».

*Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères
et la Politique de sécurité*

Le haut représentant pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité institué par le traité de Lisbonne est nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen, avec l'accord du président de la Commission. Il est à la fois membre du Conseil, de la Commission – en tant que vice-président et commissaire chargé de l'Action extérieure – et participe aux réunions du Conseil européen sans droit de vote. Il conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et préside le Conseil des affaires étrangères. En outre, il représente l'Union sur la scène internationale pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et est assisté pour ce faire du Service européen pour l'action extérieure,

composé de fonctionnaires du Conseil, de la Commission et des services diplomatiques nationaux.

Ce poste, actuellement occupé par l'Espagnol Josep Borrell (2019-2024), fusionne les fonctions qui étaient assurées auparavant par le haut représentant pour la PESC et le commissaire en charge des Relations extérieures et de la Politique européenne de voisinage⁹. Il a été occupé pour la première fois par la Britannique Catherine Ashton (2009-2014). La titulaire actuelle est Kaja Kallas (2024-2029), ancienne Première ministre de l'Estonie.

L'utilité de ce poste est contestée par certains¹⁰. Conçu pour mettre de la cohérence dans l'action extérieure de l'Union, en liant institutionnellement la Commission, le Conseil et le Conseil européen et en plaçant sous son autorité les moyens administratifs dévolus à l'action extérieure de l'Union, il induit aussi une forme de cacophonie. Le haut représentant est en effet le troisième représentant de l'Union sur la scène internationale – en sus du président du Conseil européen et de celui de la Commission – et peine souvent à coordonner ses positions avec les leurs.

Les formations du Conseil

Si les traités n'évoquent qu'une seule institution, le Conseil, sa composition diffère selon les matières dont il traite : les ministres des Affaires étrangères sont en charge des questions générales, ceux de l'Agriculture de la PAC, etc. Dans les années 1970, les formations du Conseil se sont multipliées et ont commencé à fonctionner de manière cloisonnée et différenciée, se réunissant selon un rythme variable et avec des capacités d'action et de consensus contrastées. Le nombre de formations, qui a dépassé un temps la vingtaine, a été limité à plusieurs reprises. En 1999, le Conseil européen d'Helsinki a arrêté une liste de seize formations et prévu que le Conseil des affaires générales pourrait seul décider de la création d'une nouvelle. En 2002, le Conseil a limité à neuf le nombre de formations spécialisées. En vertu de la création du poste de haut représentant pour les affaires

9 Voir L. Bardi et E. Pizzimenti, « Old Logics for New Games: The Appointment of the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy », *Contemporary Italian Politics*, 5(1), 2013, p. 55-70.

10 A. Pugnet, « Le PPE veut remplacer le haut représentant de l'UE par un commissaire dédié à la Défense », *Euractiv*, 18 janvier 2024.

étrangères et la politique de sécurité, la formation du Conseil des affaires générales et des relations extérieures a été scindée, portant le nombre de formations à dix. Le traité de Lisbonne précise que le Conseil européen adopte, à la majorité qualifiée, la liste des formations du Conseil, à l'exception des formations affaires générales et relations extérieures, qui font l'objet de dispositions spécifiques¹¹.

Encadré 9. Les dix formations du Conseil

Affaires générales (CAG) : elle réunit tous les mois les ministres des Affaires européennes. Elle a une compétence générale, prépare les travaux du Conseil européen (sauf ce qui relève des compétences du Conseil des affaires étrangères) et assure la cohérence des travaux des autres formations. Elle s'occupe aussi de l'élargissement, des négociations d'adhésion, du cadre financier pluriannuel, de la politique de cohésion et des questions institutionnelles.

Affaires étrangères (CAE) : elle réunit tous les mois les ministres des Affaires étrangères ; il s'agit parfois de ceux de la Défense, du Développement et du Commerce. Elle est présidée par le haut représentant pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, sauf quand elle évoque les questions de commerce. Elle conduit l'action externe de l'Union, à savoir la PESC, la PESD, la politique commerciale commune ainsi que la coopération au développement et l'aide humanitaire.

Affaires économiques et financières (ECOFIN) : elle réunit tous les mois les ministres de l'Économie et des Finances, ou ceux du Budget quand elle débat du budget annuel de l'Union. Elle est chargée de la coordination des politiques économiques, des questions fiscales, des aides financières, de la programmation budgétaire pluriannuelle et des relations économiques avec les pays tiers. Elle coordonne aussi les positions de l'Union en vue des réunions du G20, du FMI et de la Banque mondiale. Les ministres des États de la zone euro se réunissent habituellement la veille du Conseil au sein de l'Eurogroupe.

Agriculture et pêche (AGRIPECHE) : elle se réunit tous les mois. Certains États sont toujours représentés par le même ministre, et d'autres par un ministre pour chaque politique. Elle a la charge de l'agriculture, de la pêche, des questions alimentaires et de la santé publique.

11 Article 236 TFUE.

Justice et affaires intérieures (JAI) : elle concerne les ministres de la Justice ou ceux de l'Intérieur. Les premiers s'occupent de la coopération judiciaire et des droits fondamentaux, et les seconds des migrations, de la gestion des frontières et de la coopération policière. Elle se réunit quatre fois par an.

Emploi, politique sociale, santé et protection des consommateurs (EPSCO) : elle réunit les ministres compétents quatre fois par an. Deux réunions sont consacrées exclusivement à l'emploi et à la politique sociale.

Compétitivité (COMPET) : elle réunit en général les ministres des Affaires européennes, mais parfois ceux du Commerce, de l'Économie, de la Recherche, de l'Industrie, du Tourisme ou de l'Espace. Elle se réunit quatre fois par an.

Transports, télécommunications et énergie (TTE) : elle réunit les ministres en charge des dossiers à l'agenda. Les ministres des Transports se réunissent environ quatre fois par an, ceux des Télécommunications deux fois et ceux de l'Énergie trois ou quatre fois.

Environnement (ENVI) : elle réunit quatre fois par an les ministres de l'Environnement. Elle est chargée de la protection de l'environnement, de la gestion des ressources et de la protection de la santé humaine. Elle s'occupe également des questions d'environnement au niveau international, en particulier dans le domaine du changement climatique.

Éducation, jeunesse, culture, politique audiovisuelle et sport (EJCS) : elle est composée des ministres compétents pour l'ordre du jour. Son rôle est limité à la définition d'un cadre de coopération entre les États membres, car il s'agit de compétences nationales. Elle se réunit trois ou quatre fois par an.

Il arrive que deux formations du Conseil se réunissent simultanément (notamment AG et AGRI) : on parle dans ce cas de Conseil « jumbo ». Le Conseil peut aussi se réunir de manière informelle dans le pays qui exerce la présidence ; ces réunions permettent de débattre de sujets généraux, qui ne demandent pas de décision immédiate ou ne relèvent pas directement des compétences de l'Union. Ainsi, il y a en général une réunion décentralisée des ministres des Affaires étrangères chaque semestre, appelée Gymnich, par référence au château où la présidence allemande inaugura la pratique en 1974. Cet usage a été source de confusion lorsque les ministres réunis ont adopté des « décisions » dépourvues de statut juridique. Ces réunions sont en effet informelles :

elles n'ont pas d'ordre du jour et les ministres ne sont accompagnés que d'un seul collaborateur. En 1999, le Conseil européen a décidé de limiter cette pratique à cinq réunions par présidence (cette règle est toutefois rarement respectée) et d'interdire l'adoption de tout document dans ce cadre¹².

Encadré 10. L'Eurogroupe

L'Eurogroupe est un organe informel au sein duquel les ministres des Finances des vingt États membres de la zone euro examinent les questions relevant des responsabilités qu'ils partagent à ce titre. Il a pour objectif d'assurer la coordination de leurs politiques économiques et de préparer les réunions des sommets de la zone. Créé le 13 décembre 1997, il s'est réuni pour la première fois le 4 juin 1998 au château de Senningen, au Luxembourg. En 2004, l'Eurogroupe a décidé de se doter d'un président permanent ; Jean-Claude Juncker a été le premier titulaire de la fonction. Le traité de Lisbonne, dans son protocole n° 14, définit le rôle de l'Eurogroupe mais confirme sa nature informelle. Il institutionnalise toutefois sa présidence permanente. Depuis 2020, elle est occupée par l'Irlandais Paschal Donohoe.

L'Eurogroupe se réunit une fois par mois, à la veille de la session du Conseil ECOFIN. Le commissaire chargé des Affaires économiques (Valdis Dombrovskis pour 2024-2029) et le président de la Banque centrale européenne participent aussi aux réunions.

L'Eurogroupe discute des sujets suivants :

- la situation économique et les perspectives dans la zone euro ;
- les politiques budgétaires des pays de la zone euro ;
- la situation macro-économique dans la zone euro ;
- les réformes structurelles susceptibles de stimuler la croissance ;
- les questions liées au maintien de la stabilité financière dans la zone euro ;
- la préparation des réunions internationales ;
- l'élargissement de la zone euro ;
- les modalités de l'assistance financière accordée aux pays de la zone euro qui connaissent de graves difficultés financières.

12. E. Best, T. Christiansen et P. Settembri (éds), *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008 ; Y. Doutriaux et C. Lequesne, *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2007 ; M. Westlake et D. Galloway (dir.), *The Council of the European Union*, Londres, John Harper Publishing, 2004.

Le Conseil ECOFIN reste l'instance décisionnaire. Le TFUE prévoit toutefois des procédures de vote spécifiques : seuls les États de la zone euro peuvent voter lorsque les mesures les concernent spécifiquement.

Le secrétariat général

C'est un organe méconnu, mais dont le rôle est essentiel¹³. Le Conseil n'est pas une institution purement intergouvernementale en raison de plusieurs facteurs : les effets de socialisation de ses membres, le recours à la majorité qualifiée, l'existence de logiques stabilisées d'échanges entre ses membres ainsi que d'un secrétariat stable, composé d'agents acculturés à l'institution et soucieux de son intérêt. L'institutionnalisation du Conseil repose pour partie sur l'action de ce secrétariat général, qui contrebalance les effets centrifuges de la multiplicité des formations, de l'implication structurellement limitée des ministres dans ses travaux et du système des présidences semestrielles.

Le secrétariat du Conseil a été institué par le règlement intérieur dès la création de celui-ci. Il était chargé de gérer les tâches administratives liées aux réunions : organisation pratique, rédaction des minutes, archivage. Aujourd'hui, sa tâche principale est de veiller au bon déroulement des travaux du Conseil. Ses agents assistent aux réunions des groupes de travail, du COREPER et des ministres, préparent les rapports et effectuent le travail de greffe. Le secrétariat est aussi chargé de conseiller la présidence tournante et joue un rôle très important lorsque celle-ci est peu mobilisée ou dotée d'une expérience ou de moyens insuffisants.

Le secrétariat compte 3 150 fonctionnaires européens permanents (2024), recrutés par concours et organisés en directions générales à compétence sectorielle¹⁴. Il est dirigé par le secrétaire général, personnage clé de l'institution et des rapports interinstitutionnels. Ce dernier est nommé par le Conseil à la majorité qualifiée, en général pour un mandat de cinq ans, bien que les

13 M. Mangenot, « The Invention and Transformation of a Governmental Body: The Council Secretariat », in J. Rowell et M. Mangenot (dir.), *A Political Sociology of the European Union. Reassessing Constructivism*, Manchester/New York, Manchester University Press, 2010, p. 46-67.

14 N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 7^e éd., 2010, p. 147.

textes ne le précisent pas¹⁵. La secrétaire générale actuelle est la Française Thérèse Blanchet (2022-2027).

Il faut souligner l'importance du service juridique du secrétariat général. Il assiste à toutes les réunions et vérifie la base juridique des propositions de la Commission, dont le choix peut avoir un impact considérable sur l'influence des autres institutions (codécision ou procédure moins favorable au PE ou à la Commission) et le mode de décision du Conseil (majorité qualifiée ou unanimité). Il est aussi chargé d'examiner la validité juridique des traductions des actes communautaires ; les textes sont en effet juridiquement contraignants dans les vingt-quatre langues officielles et doivent tous avoir la même signification. Enfin, le juriste du Conseil représente l'institution en cas de contentieux devant la Cour de justice¹⁶.

Le COREPER et les comités spéciaux

Le COREPER est le comité des représentants permanents. Il réunit les diplomates qui représentent les différents États membres auprès des institutions européennes : chaque État dispose, en plus de son ambassade auprès de la Belgique, d'une représentation permanente auprès de l'Union, située à Bruxelles et dirigée par le représentant permanent et son adjoint. Le COREPER est chargé de préparer les travaux des ministres ; il doit valider les accords négociés par les groupes de travail et trouver des solutions sur les points qui posent problème. Pour certaines politiques, des comités spécialisés exercent les fonctions du COREPER sur un mode similaire. C'est le cas du comité économique et financier, du comité de l'emploi, du comité politique et de sécurité, de celui de la protection sociale, de ceux dits « de l'article 207 » (politique commerciale, anciennement connu sous le nom de comité de l'article 133) et « de l'article 36 » (ou CATS, justice et affaires intérieures), et du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI), qui ont

15 J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2004.

16 *Ibid.*

tous été institués par les traités¹⁷. Le comité spécial agriculture (CSA) a été créé par une décision intergouvernementale en 1960.

Le COREPER travaille en trois langues : français, anglais et allemand. Il est organisé en deux sections : la première (COREPER I) se compose des représentants permanents adjoints, la seconde (COREPER II) des représentants permanents. La distinction ne découle pas d'une logique hiérarchique, mais d'un partage des compétences : le COREPER II se charge des dossiers ECOFIN, des affaires générales, du développement, de la justice et des affaires intérieures ainsi que des affaires étrangères, en collaboration avec le comité politique et de sécurité (CoPS)¹⁸. Le COREPER I s'occupe du reste, les deux formations travaillant de façon autonome.

Contrairement à ce qui est souvent dit, le COREPER n'est pas le produit d'une « renationalisation » de l'Union. Son existence est reconnue par les traités depuis l'origine : « Le Conseil arrête son règlement intérieur. Ce règlement peut prévoir la constitution d'un comité formé de représentants des États membres. Le Conseil détermine la mission et la compétence de ce comité » (article 151, traité CE). Il constitue une sorte de filtre entre la Commission et le Conseil, qui veille à la qualité juridique des textes, au respect de la subsidiarité et du droit communautaire et prépare les discussions et les décisions du Conseil¹⁹. Le COREPER, de même que les comités spéciaux et les groupes de travail du Conseil (voir *infra*), forme un réseau qui permet d'atteindre plus facilement un compromis : ces organes favorisent un esprit de « club » entre

17 Voir la note souvent actualisée du secrétariat général sur « l'inventaire des groupes et comités participant aux travaux préparatoires du Conseil ».

18 Le CoPS est une structure permanente composée d'ambassadeurs des vingt-huit États membres et placée formellement sous le contrôle du COREPER. En vertu de l'article 38 TUE, le CoPS suit la situation internationale dans les domaines de la PESC, contribue à la définition des politiques en émettant des avis à destination du Conseil et exerce le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise menées par l'Union.

19 F. Hayes-Renshaw et W. Wallace, *op. cit.* ; J. Lewis, « Is the "Hard Bargaining" Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive », *Journal of Common Market Studies*, 36(4), 1998, p. 479-504.

diplomates et fonctionnaires nationaux et promeuvent un sens de la responsabilité collective²⁰.

Les travaux du COREPER sont préparés par deux groupes de fonctionnaires, appelés Antici et Mertens. Le groupe Antici est un organe informel qui prépare les réunions du COREPER II. Il a été créé au second semestre 1975, sous présidence italienne, à l'initiative de Paolo Antici, haut fonctionnaire dont le nom est resté. Il est composé d'un haut fonctionnaire issu de chaque représentation permanente, appelé le conseiller Antici, et d'un haut fonctionnaire de la Commission, d'un du secrétariat général du Conseil, d'un du SEAE et d'un membre du service juridique du Conseil. Le groupe Antici prépare l'agenda du COREPER II la veille de ses réunions. Pour ce faire, il se focalise sur les sujets délicats afin d'identifier les positions des différentes délégations et les données de la négociation. Comme on l'a vu, les conseillers Antici assistent également aux réunions du Conseil européen dans une salle d'écoute. Ils peuvent être consultés par leur délégation et le chef d'État ou de gouvernement de leur pays. Ils sont seuls autorisés à établir un compte rendu des réunions à destination de leur délégation. Le groupe Mertens est l'équivalent du groupe Antici pour le COREPER I et a été créé au second semestre 1993, sous présidence belge, à l'initiative du diplomate Vincent Mertens de Wilmars. Il est composé d'un membre de chaque représentation permanente ainsi que d'un haut fonctionnaire de la Commission, d'un du secrétariat général du Conseil et d'un membre de son service juridique. Il remplit les mêmes fonctions de préparation des réunions du COREPER I que le groupe Antici.

20 B. Hanny et W. Wessels, « The Monetary Committee of the European Communities: A Significant Though Not Typical Case », in M. C. P. M. van Schendelen (éd.), *EU Committees as Influential Policymakers*, Aldershot, Ashgate, 1998, p. 109-126; J. Howorth, « The Political and Security Committee: A Case Study in « Supranational Intergovernmentalism », in R. Dehousse (éd.), *The "Community Method", Obstinate or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 91-117; U. Puetter, « Providing Venues for Contestation: The Role of Expert Committees and Informal Dialogue among Ministers in European Economic Policy Coordination », *Comparative European Politics*, 5(1), 2007, p. 18-35.

Les groupes et les organes de la « comitologie »

À côté du COREPER et des comités spécialisés, il existe un vaste réseau de cent cinquante organes qui assurent la préparation des travaux du Conseil. À côté des comités et des groupes institués par le COREPER pour traiter des questions très spécifiques, il y a trois types d'organes et de groupes au sein du Conseil.

Les *groupes d'experts* contribuent à la préparation des propositions législatives de la Commission en donnant un avis du Conseil, qui est communiqué à celle-ci. Cela permet au Conseil d'agir très en amont dans la procédure législative et à la Commission d'anticiper les réactions des États membres à ses propositions. Ces groupes, composés de fonctionnaires des représentations permanentes, sont convoqués et présidés par un agent de la Commission. Ils jouent un rôle croissant dans la procédure de codécision, en raison du recours presque systématique à un trilogue entre Commission, Conseil et Parlement pour favoriser l'adoption des textes dès la première lecture, pratique devenue la norme ces dernières années²¹.

Les *groupes de travail* sont chargés de préparer les travaux du COREPER et du Conseil. Ils ont notamment pour mission de dégager un consensus là où c'est possible, de manière à faciliter la négociation au COREPER puis au Conseil. Ces groupes, composés eux aussi de fonctionnaires des représentations permanentes, sont présidés par un représentant de l'État qui exerce la présidence de l'Union et sont convoqués sur son initiative, dans les locaux du Conseil²².

21 Sur les trilogues, voir le chapitre 7. Nous renvoyons également vers O. Costa, R. Dehousse et A. Trakalová, « La codécision et les "accords précoces" : progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Notre Europe*, 84, 2011.

22 J. Beyers et G. Dierickx, « The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations? », *Journal of Common Market Studies*, 36/3, 1998, p. 289-317 ; E. Fouilleux, J. D. Maillard et A. Smith, « Council Working Groups: Their Role in the Production of European Problems and Policies », in G. F. Schaefer (éd.), *Governance by Committee, the Role of Committees in European Policy-Making and Policy Implementation*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2002 ; E. Fouilleux, J. D. Maillard et A. Smith, « Technical or political? The Working Groups of the EU Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, 12(4), 2005, p. 609-623.

Enfin, il existe de nombreux *comités* qui interviennent au Conseil dans le processus dit de « comitologie ». L'Union ne connaissant pas le principe de distribution des pouvoirs qui fonde les régimes parlementaire et présidentiel, la Commission jouit d'importantes fonctions exécutives, mais ne les exerce pas en totalité – même si les choses ont évolué à la faveur du traité de Lisbonne, comme nous le verrons plus loin. Le traité de Rome prévoyait, dans sa formulation initiale, que la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit » (article 155)²³. Le Conseil pouvait aussi se les réserver ou encadrer leur délégation à la Commission. Les traités stipulaient aussi que les États membres contrôlaient l'exercice de ces compétences dans les conditions établies par le Parlement et le Conseil. Le plus souvent, celle-ci était tenue de consulter des « comités » composés de fonctionnaires ou d'experts nationaux. Présidés et convoqués par la Commission, ils rendaient des avis à destination du Conseil sur les mesures d'exécution proposées. Dans ce cas, on disait qu'elle exerçait son pouvoir d'exécution en « comitologie ».

La Commission s'est toujours opposée à la comitologie, notamment à ses formes les plus contraignantes. Le PE s'est lui aussi mobilisé pour limiter l'influence exécutive dont jouit le Conseil à travers la comitologie et préserver son propre pouvoir de contrôle sur la Commission. La comitologie a ainsi fait l'objet de conflits récurrents depuis les années 1970, qui ont notamment pris la forme de recours devant la Cour de justice. Le Parlement a fait valoir qu'il lui était impossible de connaître le nombre, la composition et l'ordre du jour des comités, ce qui générerait une opacité totale de la comitologie. Pour remédier à cette situation, les institutions ont négocié un *modus vivendi* (20 décembre 1994) qui comprenait un engagement du Conseil à informer les commissions du Parlement sur les actes soumis à comitologie, un engagement de ce dernier à se prononcer sur les actes rapidement s'il y avait urgence et un engagement de la Commission à tenir compte de ses avis. Une décision du Conseil

23 A. Ballmann, D. Epstein et S. O'Halloran, « Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the EU », *International Organization*, 56(3), 2002, p. 551-574.

du 28 juin 1999 prévoyait par ailleurs que le Parlement pouvait obliger la Commission à réexaminer un projet soumis à un comité s'il avait été pris en vertu d'un acte adopté en codécision et si celui-ci estimait que la Commission avait outrepassé ses compétences d'exécution.

Jusqu'en 2011, quatre sortes de comités existaient : les comités consultatifs, les comités de gestion, les comités de réglementation et les comités de réglementation avec contrôle. Ces derniers ont été introduits en juillet 2006 : dans les matières soumises à codécision, les deux branches du pouvoir législatif, Conseil et PE, étaient mises sur un pied d'égalité quant à leur capacité à contrôler l'exercice par la Commission des compétences d'exécution qui lui étaient conférées²⁴. Les comités étaient créés par les textes législatifs en fonction du degré d'attention que les membres du Conseil portaient à la mise en œuvre des politiques dont il était question.

Le traité de Lisbonne a modifié ce système à plusieurs égards. D'abord, il renforce le rôle exécutif de la Commission, puisque l'article 17 TUE dispose qu'elle « exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités ». Ensuite, le traité distingue désormais les compétences d'exécution traditionnelles de la Commission (article 291 TFUE) et un nouveau système d'actes délégués (voir ci-dessous). Le traité opère ainsi une clarification des rôles de chacun, renforce les compétences d'exécution de la Commission, mais confirme le principe de leur contrôle en précisant que le Parlement et le Conseil établissent les règles et les principes généraux relatifs aux mécanismes dont disposent les États pour contrôler les pouvoirs d'exécution de la Commission.

24 C. F. Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005 ; T. Christiansen et T. Larsson (éds), *The Role of Committees in Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2007 ; R. Dogan, « Comitology: Little Procedures with Big Implications », *West European Politics*, 20(3), juillet 1997, p. 31-60 ; G. Haibach, « Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!? », *EIPAScope*, 3, 1999, p. 10-18 ; W. Wessels, « Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU System », *Journal of European Public Policy*, 5(2), juin 1998, p. 209-234.

Ces conditions sont actuellement fixées par un règlement adopté en 2017²⁵. Il reprend la structure des comités prévue par l'ancien système de comitologie tout en le simplifiant. Il distingue deux procédures. La *procédure d'examen* est surtout utilisée pour les mesures de portée générale et celles pouvant avoir une incidence majeure dans des domaines tels que la fiscalité ou la politique agricole. La *procédure consultative* est utilisée pour tous les autres actes d'exécution. Dans les deux cas, un comité composé d'un représentant par État membre et présidé par un fonctionnaire de la Commission doit émettre un avis, généralement au terme d'un vote, sur les mesures proposées par la Commission. Cet avis est plus ou moins contraignant. Dans le cadre de la procédure d'examen, si une majorité qualifiée des représentants approuve l'acte proposé, la Commission l'adopte. Si cette majorité le rejette, la Commission ne peut pas l'adopter. En l'absence de majorité favorable ou défavorable au texte, la Commission peut l'adopter ou en proposer une nouvelle version. Dans le cadre de la procédure consultative, la Commission est libre de sa décision, mais doit tenir « le plus grand compte » de l'avis du comité. En cas de conflit, la Commission peut porter l'affaire devant un comité d'appel, composé lui aussi de représentants des États membres, mais à un niveau plus élevé. S'il désapprouve l'acte d'exécution, la Commission doit se ranger à sa décision.

Un registre recense tous les comités ainsi que les documents relatifs à leurs travaux. En 2023, il y avait 334 comités, qui avaient totalisé 650 réunions et 1 242 procédures écrites. Ils avaient rendu 2 039 avis et adopté 1 916 actes d'exécution²⁶. Le comité d'appel s'était réuni 10 fois et avait examiné 22 projets d'actes d'exécution; la Commission avait adopté la totalité des actes d'exécution après la procédure d'appel. La procédure

25 Règlement 2017/0035 du Parlement européen et du Conseil du 14 février 2017 portant modification du règlement 182/2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, dit règlement comitologie.

26 Commission européenne, rapport sur les travaux des comités en 2023, 22 octobre 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0465>.

de comitologie est, en somme, moins contraignante qu'elle n'y paraît. Elle oblige certes la Commission à rendre des comptes aux représentants des États membres, mais ceux-ci s'opposent très rarement à ses propositions et ne lui tiennent pas la main quand elle rédige les textes.

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union sont eux aussi impliqués dans ce processus. D'abord, toutes les mesures soumises aux comités leur sont également communiquées. Ensuite, quand un texte se rapporte à un acte législatif adopté selon la procédure législative ordinaire, le Parlement ou le Conseil peut s'y opposer s'il estime que la Commission a excédé ses compétences. Elle doit alors le réviser.

L'une des innovations majeures du traité de Lisbonne, fortement inspirée de la procédure de réglementation avec contrôle établie en 2006, est la procédure des actes délégués. Elle permet au Parlement et au Conseil de déléguer certaines de leurs compétences législatives à la Commission (article 290 TFUE)²⁷, qui peut alors amender ou compléter des éléments d'un acte législatif considérés comme non essentiels par le législateur. Cette autorisation est inscrite dans le texte initial.

L'objectif principal de cette nouvelle procédure est de simplifier la législation européenne – à défaut d'introduire une véritable hiérarchie des normes. Elle permet au législateur de se concentrer sur les éléments essentiels et laisse la Commission s'occuper des détails, de même qu'au niveau national le Parlement adopte les lois et délègue aux ministres l'adoption des décisions réglementaires de mise en œuvre. Le système des actes délégués permet toutefois au pouvoir législatif de conserver ses compétences : le Parlement et le Conseil doivent explicitement définir les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation et doivent déterminer les conditions auxquelles elle est soumise.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le nombre d'actes délégués a beaucoup augmenté²⁸ ; la délégation constitue désormais la procédure de droit commun pour la mise en œuvre des textes législatifs. Le nombre d'actes relevant de la procédure

27 La procédure de réglementation avec contrôle a toutefois été utilisée par les comités jusqu'en juillet 2014.

28 Parlement européen, *Rapport d'activité à mi-parcours, 9^e législature*, 2022.

de comitologie de réglementation avec contrôle est toutefois longtemps resté élevé, en raison de l'attachement de certains acteurs à cette approche.

Le traité prévoit la possibilité d'une révocation de la délégation législative, mais n'énumère pas les raisons qui peuvent amener le PE ou le Conseil à s'opposer à un acte délégué ou les modalités de cette décision : ce droit est discrétionnaire. En outre, l'opposition d'une seule des deux branches du pouvoir législatif est suffisante pour empêcher l'entrée en vigueur d'un acte. Généralement, cette objection doit intervenir dans un délai de deux mois.

Il reste que le travail d'exécution de la Commission est facilité. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, elle peut proposer et adopter des mesures de législation déléguée sans intervention de comités de comitologie. Le seul contrôle prévu est l'évaluation *ex-post*, peu susceptible de se produire. Cela limite nettement la capacité des différents acteurs (administrations nationales, PE, organisations de la société civile, lobbys, etc.) de surveiller les activités de mise en œuvre de la Commission. Néanmoins, elle a décidé de procéder à des consultations et de créer pour cela des groupes d'experts composés à l'image des comités de la comitologie. Toutefois, ces nouveaux groupes *ad hoc* ne votent pas.

Le nouveau système a généré des difficultés. *Primo*, la délimitation entre les actes d'exécution (à traiter par le biais de la comitologie) et les actes délégués était incertaine et a suscité des tensions interinstitutionnelles. La Cour de justice a évoqué cette difficulté dans l'affaire « biocides »²⁹, mais sans clarifier la situation. *Secundo*, même si de nouveaux groupes d'experts ont été créés, les États membres ne sont que consultés et sont donc privés de l'étape de négociations qui existait avec la comitologie³⁰.

29 Cour de justice, 18 mars 2014, *Commission c. Parlement et Conseil*, C-427/12 (ECLI:EU:C:2014:170).

30 K. Böhlting, « Sidelined Member States: Commission-Learning from Experts in the Face of Comitology », *Journal of European Public Policy*, 36(2), 2014, p. 117-134 ; K. Siderius et G. J. Brandsma, « The Effect of Removing Voting Rules: Consultation Practices in the Commission's Delegated Act Expert Groups and Comitology Committees », *Journal of Common Market Studies*, 54(6), 2016, p. 1265-1279.

Le PE et le Conseil ne se sont pas substitués au contrôle qu'exerçaient les États, car ils font rarement usage de leur droit de révocation de la délégation. Le PE s'est toutefois mobilisé et a adopté plusieurs résolutions où il estime que la Commission outrepasser ses compétences d'exécution³¹. Le PE et des acteurs de la société civile ont aussi appelé à plus de transparence, en proposant la création d'un registre des actes délégués et l'introduction de procédures de consultation. En effet, dans le système mis en place par la Commission, les députés et les parties prenantes ne sont impliqués dans les groupes que s'ils y sont invités ponctuellement en tant qu'experts ou observateurs³².

Sous la pression du PE, la Commission a créé fin 2017 un registre interinstitutionnel multilingue des actes délégués, qui offre une vue complète de leur cycle de vie et permet à n'importe qui de recevoir des notifications au sujet de dossiers précis. La Commission a également introduit un registre des groupes d'experts. Le nouveau programme « Mieux légiférer », adopté par la Commission le 19 mai 2015, inclut des dispositions relatives à la législation déléguée. Il propose que tous les projets d'actes délégués ainsi que les projets d'actes d'exécution les plus importants soient mis en ligne sur un site web et ouverts aux observations du public pendant quatre semaines, parallèlement à la consultation des États membres dans les groupes d'experts. Cette nouvelle approche permet aux parties prenantes de faire entendre leurs commentaires aux experts nationaux. En outre, la Commission a décidé de publier une liste indicative des actes à venir, afin de faciliter le travail des parties prenantes.

Les pouvoirs du Conseil

Le Conseil, comme la Commission, exerce un grand nombre de compétences de divers ordres, dont le caractère hétéroclite reflète les indéterminations de l'institution et celles du régime politique de l'Union. Il a sept attributions majeures :

- 31 *Rapport du Parlement européen sur la procédure législative ordinaire*, 4 juillet 2014-31 décembre 2016, PE 595.931, <https://www.europarl.europa.eu/cms-data/198153/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-fr.pdf>.
- 32 G. J. Brandsma, « Responsabiliser la Commission européenne : la promesse des actes délégués », *Revue internationale des sciences administratives*, 82(4), 2016, p. 695-712.

1. le Conseil adopte la législation européenne sur proposition de la Commission. La procédure de codécision étant devenue la procédure de droit commun, il légifère désormais conjointement avec le PE dans la plupart des domaines;
2. comme on l'a vu, il exerce les fonctions exécutives qu'il refuse de déléguer à la Commission et jouit souvent d'une influence indirecte par le biais de la comitologie ou des mécanismes de délégation. Il a aussi des compétences d'exécution propres dans le domaine de la PESC et dans le cadre de la coopération en matière pénale;
3. le Conseil approuve le budget annuel de l'Union et de ses institutions de concert avec le PE, sur proposition de la Commission;
4. le Conseil coordonne les grandes orientations des politiques économiques des États (GOPE). Depuis le traité de Maastricht, les États membres ont en effet décidé de mettre en œuvre une politique économique globale, basée sur une coordination (désormais plus contraignante) de leurs politiques économiques nationales au sein de la formation ECOFIN du Conseil (voir aussi l'**encadré 10**, *supra*);
5. le Conseil est compétent pour conclure des accords internationaux entre l'Union et un ou plusieurs pays tiers ou avec des organisations internationales. Ces accords sont généralement négociés par la Commission, mais sur la base d'un mandat du Conseil, qui doit ensuite les ratifier. Ils peuvent porter sur des domaines étendus (commerce, coopération et développement) ou sur des questions plus spécifiques (pêche, textile, transports). Le Conseil peut aussi conclure des conventions entre les États membres dans des domaines tels que la fiscalité, le droit des sociétés ou la protection consulaire, qui n'entrent pas dans le cadre des compétences de l'Union;
6. le Conseil définit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union sur la base des lignes directrices fixées par le Conseil européen. Dans ce domaine, les États membres conservent l'essentiel de leur souveraineté. Ceci implique que le Parlement et la Commission ne

jouent qu'un rôle limité, et que des structures politiques et militaires permanentes ont été créées sous l'égide du Conseil afin de pouvoir assurer le contrôle politique et l'orientation stratégique lors d'une crise ;

7. le Conseil coordonne la coopération entre les instances judiciaires et les forces de police nationales en matière pénale dans le cadre de sa formation justice et affaires intérieures (JAI)³³.

Les activités du Conseil

Le fonctionnement du Conseil varie selon la nature des compétences qu'il met en œuvre et la logique (plus intégrée ou plus intergouvernementale) qui l'anime. Focalisons-nous ici sur son activité centrale : l'adoption des textes législatifs. Celle-ci comporte six étapes principales :

1. la proposition de la Commission transmise au Conseil est traduite dans les vingt-quatre langues officielles. Elle est ensuite communiquée au secrétariat général et aux représentations permanentes des États, qui sollicitent des instructions de leur gouvernement et de leurs administrations ;
2. la proposition est examinée par les groupes de travail du Conseil, l'un des groupes existants ou un groupe *ad hoc* composé pour l'occasion. La Commission y présente son texte, par la voix du chef d'unité qui en est responsable, après quoi la présidence organise des tours de table pour recueillir les positions des différents représentants nationaux ;
3. le secrétariat général fait un rapport sur la base des travaux du groupe de travail compétent, qui est transmis à la formation compétente du COREPER ou à un comité spécial ;

33 T. Christiansen, « The Council of Ministers: Facilitating Interaction and Developing Actorness in the EU », in J. J. Richardson (éd.), *European Union: Power and Policy-Making*, New York, Routledge, 3^e éd., 2006, p. 147-170 ; F. Hayes-Renshaw et W. Wallace, *op. cit.*

4. lors de la réunion du COREPER (I ou II) ou du comité spécial, l'ordre du jour distingue les points « I », pour lesquels il existe un accord négocié au sein du groupe de travail et qui sont de ce fait examinés très rapidement, et les points « II », qui ont posé des problèmes et sont évoqués en détail afin de trouver une solution. Des tours de table sont organisés par la présidence pour essayer de rapprocher les positions nationales;
5. à l'issue de la réunion, le secrétariat général rédige un nouveau rapport et arrête l'ordre du jour de la formation compétente du Conseil. Les points « A » sont ceux pour lesquels un accord existe; les points « B » nécessitent encore une négociation;
6. le Conseil se réunit pour valider les points « A », débattre des points « B » et passer au vote le cas échéant.

Encadré 11. Les réunions du Conseil

Durant les réunions du Conseil, les ministres sont assistés par leur représentant permanent ou représentant permanent adjoint, qui connaît les dossiers et les conseille. La présidence est assistée de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil, de la secrétaire générale, de son adjoint et du jurisconsulte du Conseil. La Commission assiste aussi aux délibérations, sauf si le Conseil évoque des problèmes d'organisation interne.

Au total, avec les interprètes, une centaine de fonctionnaires assistent aux travaux du Conseil; cinquante autres les suivent dans une salle d'écoute. La présidence peut décider de limiter le nombre de personnes présentes dans la salle de réunion et précise alors qu'il s'agit d'une réunion « ministres + 2 », « ministres + 1 » ou « ministres seuls ».

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'objectif de transparence a entraîné une publicité des débats législatifs au Conseil. Les échanges sur des propositions législatives nouvelles ou sur le programme de la présidence semestrielle sont désormais télévisés. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, chaque session se compose de deux parties distinctes: les délibérations sur les actes législatifs de l'Union et les activités non législatives. Le traité prévoit que le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif, et à huis clos dans les autres cas.

Concrètement, cette transparence a abouti à déplacer les débats les plus sensibles dans d'autres enceintes. Afin de ne pas dévoiler des informations sensibles au Parlement européen sur les positions des différents États membres et la stratégie du Conseil, les débats cruciaux sur les textes adoptés en codécision ont ainsi lieu au COREPER ou lors des déjeuners et dîners des ministres, organisés à huis clos. Le Conseil est donc encore loin de délibérer comme une véritable chambre haute.

La prise de décision : modalités de vote et pondération des voix

Le Conseil arrête ses décisions selon les modalités prévues par les traités ; elles varient en fonction de la procédure utilisée, et donc du domaine concerné. Aujourd'hui, au terme des réformes répétées des traités, la décision se prend le plus souvent à la majorité qualifiée. L'unanimité est encore requise pour les dossiers les plus sensibles, et la majorité simple suffit pour les décisions mineures ou organisationnelles. L'opportunité du passage de l'unanimité à la majorité qualifiée a fait l'objet de discussions houleuses entre les représentants des États à diverses époques de l'histoire de l'Union. Comme nous l'avons vu, dès 1965, Charles de Gaulle a déclenché à ce sujet une crise grave (dite de la chaise vide) au sein du Conseil. Il s'agissait de protester, entre autres choses, contre la perspective du passage au vote à la majorité qualifiée dans certains domaines, que le traité CEE prévoyait au terme d'un délai de dix ans après son entrée en vigueur (soit le 1^{er} janvier 1968). Le compromis de Luxembourg, accord politique qui mit un terme à six mois de blocage du Conseil, permettait à un État membre de demander la poursuite des discussions sur un dossier qui porterait atteinte à des « intérêts nationaux très importants ». Dans les faits, les États membres ont imposé peu à peu un retour à l'unanimité pour les décisions majeures.

Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987, le compromis de Luxembourg est officiellement suspendu et la possibilité d'un vote à la majorité qualifiée restaurée. Son champ d'application n'a cessé d'être élargi depuis, jusqu'à devenir la modalité de décision de droit commun. Ainsi, le traité de Lisbonne a fait à nouveau passer de nombreux domaines de l'unanimité à la majorité qualifiée (96 articles sont aujourd'hui concernés, contre 63 auparavant), mais des domaines sensibles

tels que la fiscalité, la sécurité sociale ou la politique étrangère et de défense restent soumis à l'unanimité³⁴. Le traité comporte différentes « clauses passerelles » qui prévoient que, lorsque l'unanimité est prévue, le Conseil européen statuant à l'unanimité peut décider que s'appliquera désormais la majorité qualifiée. Ces clauses permettent d'élargir le champ de la majorité qualifiée sans procéder à une révision des traités et en évitant les risques qui s'attachent à la ratification d'un nouveau texte dans tous les États membres. Toutefois, l'opposition d'un État membre suffit à bloquer le processus, de sorte que ces clauses n'ont pas encore été activées et sont peu susceptibles de l'être à moyen terme³⁵.

La pondération des votes au Conseil est, elle aussi, un sujet très sensible. Elle est emblématique de la nature de l'Union, en particulier de l'influence persistante des États nationaux dans un système par ailleurs très intégré. C'est aussi le dossier qui suscite les conflits et les clivages nationaux les plus forts, un de ceux qui ont empêché le Conseil européen de s'entendre dans un premier temps sur le projet de Constitution (sommet de Bruxelles, décembre 2003) et qui ont mobilisé l'attention des chefs d'État et de gouvernement lors des négociations finales du traité de Lisbonne, quatre ans plus tard. À l'origine, le système de pondération dotait les États d'un nombre de voix variant en fonction d'un vague critère de taille. Le Luxembourg avait une voix, la Belgique et les Pays-Bas deux et la France, l'Allemagne et l'Italie quatre. Une décision à la majorité qualifiée était possible si elle recueillait douze des dix-sept voix (70,5 %), incluant nécessairement le vote favorable de quatre membres pour les décisions qui n'étaient pas basées sur une proposition de la Commission. Ce système, qui permettait un équilibre subtil entre « petits », « moyens » et « grands » États, avait été conçu en tenant surtout compte des différentes possibilités de minorités de blocage.

34 D. Leech, « Designing the Voting System for the Council of the European Union », *Public Choice*, 113(3-4), 2002, p. 437-464 ; M. Mattila et J.-E. Lane, *op. cit.*

35 Voir le rapport du Parlement européen de Giuliano Pisapia sur la mise en œuvre des « clauses passerelles » dans les traités de l'Union européenne, 2022/2142, 1^{er} juin 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208_FR.html.

Les tensions intergouvernementales n'ont pas permis de réformer ce système à l'occasion des élargissements successifs. Il a été simplement adapté par une extrapolation arithmétique et une augmentation du nombre total de voix, les États les plus grands recevant dix voix. Il a, de ce fait, perdu ses vertus d'équilibre et rendu les négociations de plus en plus complexes.

Dans la perspective de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale, dans les années 1990, il était convenu de réformer en profondeur un système qui semblait inadapté à une Europe comptant plus de vingt membres. Les responsables nationaux n'ont toutefois pas réussi à s'entendre sur cette question lors de la négociation des traités de Maastricht et d'Amsterdam; elle a, par conséquent, été renvoyée à une conférence intergouvernementale ultérieure. Lors du sommet de Nice qui l'a conclue (décembre 2000), les modalités du vote à la majorité qualifiée ont fait l'objet d'intenses tractations et de conflits ouverts. Pour la première fois depuis des décennies, il était en effet question de modifier substantiellement l'influence respective des États membres au sein du Conseil (mais aussi de la Commission et du Parlement), ce qui a suscité des réflexes nationalistes que l'on pensait dépassés. Aussi, les propositions de réforme radicale des modalités de vote au Conseil (notamment le principe d'une double majorité des États et de la population proposé par le Parlement européen) ont-elles été écartées au profit d'un compromis particulièrement complexe.

Entre 2004 et 2014, la décision à la majorité qualifiée au Conseil était ainsi régie par le système introduit par le traité d'Athènes (traité d'adhésion des Dix), en référence au traité de Nice. Le Conseil devait réunir une double majorité :

1. la majorité qualifiée « repondérée », qui prenait davantage en compte la population des États dans l'attribution des voix. Leur nombre variait de trois pour Malte à vingt-neuf pour les « grands » États; cela correspondait dans l'Union à vingt-huit États membres à 260 voix sur 352, soit 73,9 %;
2. la majorité simple (dans certains cas, celle des deux tiers) des États membres; celle-ci avait été exigée par les « petits » États pour compenser l'effet de la nouvelle pondération, favorable aux États les plus peuplés;

3. un État pouvait, en outre, demander la vérification de la clause démographique, à savoir qu'une décision était prise par des États représentant au moins 62 % de la population de l'Union. Cette disposition avait été introduite à la demande des « grands » États afin d'éviter les coalitions de « petits ». Concrètement, la clause démographique était surtout symbolique : elle ne s'opposait à l'adoption d'une décision que dans quelques cas sur les millions de combinaisons possibles pour l'obtention d'une majorité qualifiée.

Contrairement aux objectifs qui avaient été assignés à la conférence intergouvernementale ayant abouti au traité de Nice, la décision n'était pas plus facile à atteindre qu'auparavant : elle s'établissait à 73,9 % des voix avec les modalités nouvelles contre 70 % des voix selon l'ancien système. L'ambition de simplification n'était pas réalisée non plus. Les responsables des États membres et de l'Union étaient satisfaits qu'une réforme ait enfin été possible, mais admettaient qu'elle n'était pas à la hauteur des enjeux et qu'il serait souhaitable d'adopter un traité plus ambitieux avant tout nouvel élargissement de l'Union.

L'un des objectifs principaux de la Convention sur l'avenir de l'Union était ainsi de trouver une alternative au système de vote du traité de Nice. En raison des péripéties de la ratification du traité constitutionnel, les trois élargissements (2004, 2007 et 2013) qui ont porté le nombre d'États membres de quinze à vingt-huit se sont néanmoins opérés selon les règles du traité de Nice. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, reprend l'essentiel des dispositions proposées par la Convention (elle-même inspirée par des propositions anciennes du Parlement européen) et revues par le Conseil européen de juin 2004. Toutefois, leur application a été différée une fois encore, en raison des réticences manifestées par certains pays – notamment la Pologne – à l'égard du nouveau système.

Le traité prévoit qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, la majorité qualifiée se définit comme :

- étant égale à au moins 55 % des États membres ;
- comprenant au moins quinze d'entre eux ;
- représentant des États membres qui réunissent au moins 65 % de la population de l'Union³⁶.

En outre, une minorité de blocage doit inclure un minimum de quatre membres du Conseil, représentant plus de 35 % de la population de l'Union.

Afin de rallier définitivement la Pologne au texte final, un dispositif transitoire (baptisé compromis de Ioannina, par référence à un système du même ordre négocié dans la perspective de l'élargissement de 1995) a été inclus dans le traité. Il prévoit que si un texte suscite une opposition significative mais inférieure à la minorité de blocage (un tiers des États membres ou 25 % de la population), les États s'engagent à rechercher une solution pour rallier les opposants à la position majoritaire tout en se réservant la possibilité de passer au vote à tout moment³⁷. Dans les faits, quelles que soient les modalités de la décision, le Conseil ne vote que rarement, et ce, même quand la majorité qualifiée est requise³⁸. La présidence s'assure que la majorité requise existe ; si tel n'est pas le cas, le dossier est le plus souvent renvoyé à des temps meilleurs et fait l'objet d'un nouveau cycle de négociation dans les groupes de travail ou au COREPER. Ce n'est qu'exceptionnellement que la présidence ou un État membre exige un vote formel pour constater un désaccord, cas qui sont de ce fait statistiquement très minoritaires.

Dans des domaines précis (qui relèvent pour l'essentiel de la politique étrangère et de sécurité commune) et pour certains

36 Il existe quelques cas particuliers : si l'ensemble des États membres ne participent pas au vote, par exemple parce que certains disposent d'une dérogation (*opt-out*), la décision est adoptée si 55 % des participants, représentant au moins 65 % de la population des États membres participants, votent pour. Par ailleurs, si le Conseil vote sur une proposition qui n'émane pas de la Commission ou du haut représentant, cette proposition n'est adoptée que si 72 % des États membres, représentant 65 % de la population de l'UE, se prononcent en sa faveur.

37 De plus, jusqu'au 31 mars 2017, un État membre pouvait demander l'application, pour un vote particulier, du système de pondération des voix établi par le traité de Nice.

38 R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez et O. Duhamel (dir.), *Élargissement : comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

aspects de l'Union économique et monétaire, les décisions ne sont pas prises selon les procédures classiques, mais le plus souvent à l'unanimité. Ces formes de coopération se rapprochent davantage du fonctionnement des organisations internationales classiques en ce qu'elles n'ont pas le caractère supranational propre aux actions communautaires. Pour autant, elles ne se résument pas non plus à la confrontation de positions nationales sans possibilité de dialogue. La connaissance mutuelle des positions, attitudes et intérêts de chacun, les routines, les alliances, la socialisation des ministres et des représentants nationaux, le caractère « global » des discussions (qui peuvent porter sur plusieurs textes à la fois ou inclure des considérations budgétaires), le *fair-play* et le politiquement correct, ou encore la médiation des agents du Conseil ou de la Commission expliquent que les négociations intergouvernementales ne sont pas, dans l'Union, des conférences diplomatiques et des jeux à somme nulle³⁹. En outre, depuis 1957, les traités stipulent que « les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité » (article 148). Une décision à l'unanimité ne nécessite donc pas l'approbation de chaque ministre mais, comme au Conseil européen, la recherche d'un consensus négatif : la décision est réputée adoptée si plus aucun représentant national ne soulève d'objection ou ne s'y oppose explicitement. Celui qui se manifeste au moment où le président du Conseil demande s'il existe encore une opposition doit assumer son choix et prendre en considérations les mesures de rétorsion qu'il pourrait susciter.

Dans certains cas précis prévus par les traités, un mécanisme de « majorité qualifiée inversée » s'applique. Il prévoit qu'un État peut s'opposer à une décision de la Commission, telle qu'une sanction, s'il réunit une majorité qualifiée d'États pour voter contre celle-ci. Ce mécanisme de vote concerne principalement les sanctions pour non-respect des règles budgétaires prévues par le pacte de stabilité et de croissance.

39 T. Christiansen, *op. cit.*, p. 147-170 ; F. Hayes-Renshaw et W. Wallace, *op. cit.*

Les logiques de la décision au Conseil

Depuis le traité de Maastricht, l'objectif est d'assurer une plus grande transparence des votes au Conseil afin de lutter contre le « déficit démocratique ». Après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la notion faisait référence à l'effet combiné du recours au vote à la majorité qualifiée (du fait de l'évolution du traité et de la suspension du compromis de Luxembourg) et du caractère secret des votes. Les citoyens étaient tenus de respecter les normes adoptées par le Conseil, même lorsque celles-ci l'étaient à la majorité qualifiée, sans que l'on connaisse le détail des votes. Un ministre était libre de prétendre s'être opposé à un texte même si ce n'était pas le cas. Cette absence de transparence empêchait les parlements nationaux de contrôler la politique européenne de leur gouvernement et de faire éventuellement jouer la responsabilité politique de ce dernier. Quant au Parlement européen, il n'était pas davantage capable de réclamer des comptes aux ministres.

Malgré l'affirmation du principe de la transparence des votes au Conseil, celui-ci ne s'est jamais réellement soumis à cette exigence. Aujourd'hui encore, le recours à un vote formel reste rare, même si le Conseil y est tenu en théorie. Son règlement intérieur prévoit qu'un vote formel doit intervenir à chaque fois qu'il adopte un acte en vertu des traités (article 11, § 2) et qu'un tel vote peut aussi être demandé par tout membre du Conseil ou par la Commission, et doit intervenir si la requête est approuvée à la majorité simple (article 11, § 1). Dans les faits, la présidence conserve un large rôle d'appréciation en la matière et les votes « surprises », susceptibles de mettre les représentants nationaux dans l'embarras, sont impossibles⁴⁰. Ainsi, quand la présidence estime que la majorité qualifiée est atteinte, elle le constate : la règle non écrite est que, si des représentants nationaux désirent voter contre ou s'abstenir (ce qui revient aussi à s'opposer à l'adoption de l'acte), ils doivent se manifester. Leur position est alors enregistrée et rendue publique ; à défaut, ils seront considérés comme ayant été en faveur de la décision. En fait, dès lors

40 Conseil de l'Union, *Règlement intérieur du Conseil – Commentaire*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2016.

qu'une majorité qualifiée semble acquise, la présidence ne prête plus attention aux délégations opposées à la décision.

Le plus souvent, les ministres préfèrent continuer à négocier plutôt que de constater un désaccord (absence de majorité qualifiée ou d'unanimité, selon ce qui est requis). Le passage au vote est vu comme un instrument de dernier recours, quand un consensus ne peut vraiment pas être atteint en raison de l'opposition inflexible d'une petite minorité⁴¹. Historiquement, les taux de contestation (vote contre ou abstention) sont assez bas et focalisés sur un nombre limité de politiques publiques. Hosli et ses collègues ont ainsi montré qu'entre 2004 et 2006, le degré de contestation était particulièrement faible : il n'y a eu de vote négatif de la part d'un ou plusieurs États que dans 432 des 33 950 cas étudiés (soit 1,3 %) ⁴². Une étude plus récente de VoteWatch a montré qu'entre juillet 2009 et juillet 2012, des 309 décisions qui auraient pu être adoptées à la majorité qualifiée, 65 % l'ont été à l'unanimité, tandis que dans 35 % des cas, un ou plusieurs États se sont abstenus ou ont voté contre la proposition⁴³. La contestation tend à se concentrer sur quelques formations du Conseil, en particulier marché intérieur et agriculture/pêche. Hayes Renshaw et ses collègues ont établi que la moitié des votes d'opposition ont eu lieu dans cette dernière⁴⁴. Une analyse plus récente confirme ces résultats⁴⁵.

41 F. Deloche-Gaudez et L. Beaudonnet, « Decision-Making in the Enlarged EU Council of Ministers: A Softer Consensus Norm as an Explanation for its Apparent Adaptability? », Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 23-26 juin 2010, <https://www.yumpu.com/en/document/read/23665539/decision-making-in-the-enlarged-eu-council-of-ministers-a-softer->.

42 M. O. Hosli, M. Mattila et M. Uriot, « Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States », *Journal of Common Market Studies*, 49(6), 2011, p. 1249-1270.

43 VoteWatch, « Agreeing to Disagree », VoteWatch Europe Annual Report 2012.

44 F. Hayes-Renshaw, W. Van Aken et H. Wallace, « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly », *Journal of Common Market Studies*, 44(1), 2006, p. 161-194.

45 A. Sorbale, « Cleavages, Ideology and Rationality: Patterns of Coalition-Building in the Council of Ministers of the European Union », 10.13140/RG.2.2.35440.20486, 2020, <https://www.researchgate.net/publication/340351099>.

La dissidence au stade du vote reste donc un événement rare⁴⁶. Le vote formel est évité d'une manière plus générale. En effet, en révélant en l'identité des opposants à un texte, il nuit au processus de négociation, suscite des tensions inutiles et induit des mesures de rétorsion à l'encontre des représentants qui bloquent une négociation importante. Par ailleurs, les ministres préfèrent ne pas enregistrer leur soutien ou leur opposition à une mesure législative, de crainte d'être blâmés au niveau national pour avoir mal défendu les intérêts de leur pays. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de désaccords entre les gouvernements nationaux, mais qu'ils échappent en grande partie à l'exigence de publicité figurant dans les traités⁴⁷. Les gouvernements sont largement mobilisés par les intérêts de leurs citoyens ou de leurs électeurs, mais en négociant lors des réunions du Conseil, ils parviennent à un compromis ou s'y rallient lorsqu'ils craignent d'être mis en minorité⁴⁸. Les fonctionnaires nationaux habitués au Conseil, ainsi que ses agents, sont passés maîtres dans l'art de faire avancer les négociations au moyen de contreparties réelles ou symboliques, d'accords par « paquet » sur un ensemble de textes, de pressions de divers ordres, d'exceptions ou encore de clauses de « rendez-vous », qui prévoient la réouverture ultérieure des négociations.

Les logiques de la décision au sein du Conseil sont variables, très différentes d'une formation à l'autre, et en constante évolution. Elles sont en effet sensibles aux péripéties des vies politiques nationales, chaque changement de majorité dans un État membre ayant des répercussions sur ses positionnements au sein du Conseil. Les délibérations des ministres, des comités et des

46 J. Arrengui et R. Thomson, « Domestic Adjustment Costs, Interdependence and Dissent in the Council of the European Union », *European Journal of Political Research*, 53(4), 2014, p. 692-708 ; M. Mattila, « Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers », *European Journal of Political Research*, 43(1), 2004, p. 29-50 ; M. Mattila, « Roll Call Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 Enlargement », *European Journal of Political Research*, 48(6), 2009, p. 840-857 ; B. Plechanovova, « The EU Council Enlarged: North-South-East or Core-Periphery? », *European Union Politics*, 12(1), 2011, p. 87-106.

47 S. Novak, « The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 51(6), 2013, p. 1091-1107 ; R. Thomson, *Resolving Controversy in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

48 B. Høyland et V. W. Hansen, *op. cit.*, p. 59-81.

groupes de travail sont gouvernées par toutes sortes de clivages entre des blocs de pays : « grands » contre « petits », anciens contre nouveaux, Ouest contre Est, Nord contre Sud, bénéficiaires du budget contre frugaux... Les représentants nationaux sont plus ou moins concernés par les décisions dont il est question (agriculture, industrie, recherche, compétitivité, etc.), et donc plus ou moins enclins à se mobiliser ou à faire des concessions. Le degré de proximité des normes en discussion avec celles existant au niveau national est souvent crucial dans la détermination des positions. Il faut aussi tenir compte du rapport des représentants nationaux à l'intégration européenne, ceux des gouvernements eurosceptiques ayant tendance à privilégier des normes peu ambitieuses, voire à s'opposer à tout nouveau texte. En ce qui concerne les relations extérieures de l'Union, les positions nationales sont fortement déterminées par leurs perspectives plus ou moins interventionnistes, leurs ressources militaires et diplomatiques et leurs relations avec les autres blocs (États-Unis, Russie, Chine, etc.). Les négociations au Conseil sont aussi sous-tendues par des alliances récurrentes entre certains pays, partageant des intérêts et capables de coordonner leurs positions en amont, à l'image du couple franco-allemand. À ce propos, l'orientation politique des représentants nationaux joue un rôle croissant. On voit en effet émerger des formes de coordination entre les États gouvernés par une même famille politique : les partis européens assurent des contacts entre les leaders nationaux, et entre ceux-ci et les commissaires appartenant au parti et le groupe politique correspondant au PE. Ces réseaux partisans contribuent au processus décisionnel, en alignant les positions entre les représentants nationaux et entre les différentes institutions⁴⁹.

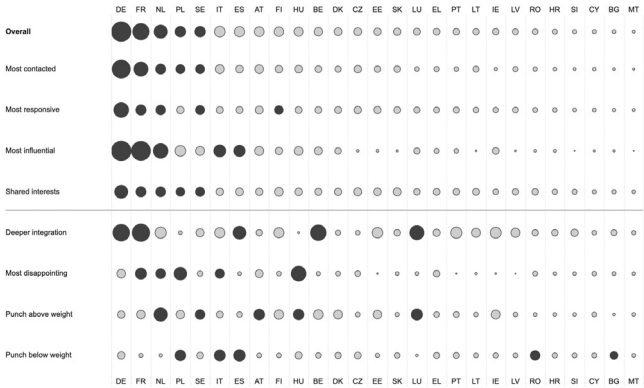
Diverses recherches analysent les votes au Conseil pour déterminer l'influence de chaque État et les coalitions qui existent entre eux. C'est par exemple le cas de l'EU Coalition Explorer, créé par le *think tank* European Council on Foreign Relations⁵⁰. En se fondant sur l'analyse des votes au Conseil et sur un sondage

49 Voir R. Drachenberg, « European Political Parties and the European Council: A Pattern of Ever Closer Coordination? », étude, European Parliamentary Research Service, 8 avril 2022 ; N. Brack et W. Wolfs, « Partis politiques européens », étude, Paris, Institut Jacques Delors, mai 2023.

50 <https://ecfr.eu/special/eucoalitionexplorer> (consulté le 17 avril 2024).

auprès de 800 experts évoluant dans la sphère européenne (2020), il propose une illustration visuelle des positions défendues par les différents États au Conseil, de leur influence, de leurs relations et de la proximité des positions des uns et des autres au gré de vingt domaines de politiques publiques (voir la **figure 1**). On note, sans surprise, que les États membres les plus anciens et les plus grands sont les plus influents, les plus actifs et les plus contactés, et que le couple franco-allemand se distingue particulièrement. Mais il existe de grandes différences parmi eux, avec par exemple des scores faibles pour l'Italie et l'Espagne.

Figure 1. Vue globale des données de l'EU Coalition Explorer (2020)



Source : European Council on Foreign Relations (<https://ecfr.eu/special/eucoalitionexplorer>).

* * *

Plus de soixante ans après sa création, le Conseil conserve ses ambiguïtés originelles. Institution en apparence intergouvernementale, il a un fonctionnement bien plus intégré, la majorité qualifiée régissant aujourd'hui la plupart de ses décisions. Par ailleurs, alors qu'il s'affirme de plus en plus comme la chambre haute d'un Parlement européen bicaméral, il exerce toujours des pouvoirs exécutifs importants dans le domaine de la politique étrangère et de la coopération pénale et à travers la comitologie.

L'appellation courante de Conseil des ministres (que le traité constitutionnel prévoyait d'officialiser) ne fait qu'ajouter à la confusion en évoquant davantage un gouvernement qu'une chambre. Enfin, le Conseil reste aussi un lieu de débats, où les ministres peuvent évoquer en marge de toute procédure formelle l'opportunité de développer de nouvelles politiques ou des actions non prévues par les traités, ou encore de faire converger volontairement les politiques nationales.

Nous l'avons indiqué, le traité de Lisbonne nous permet de décrire le régime de l'UE comme un système quadripartite, dans lequel le Conseil serait (surtout) la chambre haute d'un parlement bicaméral. C'est vrai si l'on considère les pouvoirs formels des institutions, mais le Conseil ne fonctionne pas comme une assemblée législative traditionnelle et, pour l'heure, ses membres ont refusé de jouer ce jeu. Ses délibérations sont publiques désormais lorsqu'il s'agit de questions législatives, mais le Conseil n'est pas une institution où l'on débat et échange. *Primo*, elle reste marquée par une culture du secret : les ministres se comportent avant tout comme des diplomates, n'aiment pas afficher leurs positions ou leurs divergences éventuelles et préfèrent discuter des dossiers en dehors des réunions, pendant les repas, les pauses et les consultations informelles. *Secundo*, la présidence tournante joue un rôle croissant dans les activités du Conseil, grâce à la généralisation des trilogues avec la Commission et le Parlement européen notamment. Dans ce cadre, elle obtient une sorte de mandat de négociation et le Conseil se contente bien souvent d'approuver les accords précoces obtenus avec les deux autres institutions. L'importance du rôle du COREPER, qui se réunit à huis clos, a des effets similaires. *Tertio*, l'existence de dix formations thématiques constitue un autre frein majeur à la transformation du Conseil en chambre législative. Contrairement à ce qui était attendu, le Conseil des affaires générales ne joue pas un rôle effectif de coordination des activités du Conseil, tâche qui revient à la présidence tournante et au Conseil européen.

LE PARLEMENT EUROPÉEN : DU DÉCORUM À LA CODÉCISION

L'Assemblée parlementaire des Communautés était à l'origine une institution consultative, aux fonctions essentiellement

symboliques. Sa création répondait à quatre motifs. D'abord, elle devait assurer un certain équilibre institutionnel : l'Assemblée, bien que dépourvue pour ainsi dire de pouvoirs, devait assurer une sorte de symétrie avec le Conseil, dans une logique de double représentation des peuples et des États. C'était aussi un symbole de la réunification européenne – ce qui explique la tenue des premières sessions à Strasbourg, enjeu de conflits franco-allemands récurrents. Ensuite, la création de l'Assemblée découlait d'un mécanisme de mimétisme institutionnel par rapport aux autres organisations internationales créées à l'époque (ONU, UEO, Conseil de l'Europe, OTAN, etc.) qui disposaient toutes d'une assemblée parlementaire. Enfin, elle devait assurer une légitimation des Communautés par le contrôle : même si les capacités de l'Assemblée étaient limitées en la matière, il importait que la Haute Autorité (puis la Commission) fasse l'objet d'un contrôle démocratique, au moins formel⁵¹, puisqu'elle échappait à l'autorité des États membres.

L'Assemblée parlementaire, devenue plus tard Parlement européen, a vu sa composition, ses pouvoirs et son rôle évoluer de manière considérable depuis les années 1950. La montée en puissance du Parlement est, ainsi, la principale évolution d'un système institutionnel européen qui se singularise, par ailleurs, par sa stabilité.

La composition du Parlement européen

Les députés européens

Depuis 1979, en conséquence d'une décision du Conseil de 1976, les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct. Cette réforme, dont la possibilité était prévue par les traités dès l'origine, a permis de donner une envergure nouvelle à l'institution⁵². Auparavant, les députés européens n'étaient que

51 B. Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005.

52 Y. Mény (dir.), *La Construction d'un Parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen : 1958-2008*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2009, p. 90 ; M. Abélès, *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992, p. 70 ; O. Costa, *The History of European Electoral Reform and the Electoral Act 1976: Issues of Democratisation and Political*

des délégués des parlements nationaux qui exerçaient un double mandat et consacraient peu de temps aux activités de l'Assemblée européenne⁵³. Les traités relatifs aux ressources propres des Communautés (1970 et 1975), puis ceux qui ont réformé le traité de Rome (Acte unique européen, Maastricht, Amsterdam, Nice et Lisbonne), ont très sensiblement accru les pouvoirs du Parlement en matière décisionnelle et de contrôle pour en faire une assemblée qui, par son influence, s'apparente à celle des monarchies parlementaires du XIX^e siècle ou au Congrès américain⁵⁴.

Le PE compte 720 députés, après un pic à 785 à la fin de la législature 2004-2009. La répartition nationale des sièges ne résulte pas de l'application d'une formule mathématique donnée, comme le réclame depuis longtemps le PE, mais de tractations entre les États membres à l'occasion de la révision des traités et de la négociation des traités d'adhésion. Les débats se sont toujours articulés autour d'un principe de « proportionnalité dégressive », qui vise à garantir un équilibre entre la représentation des citoyens en fonction de la démographie de leur État membre et une représentation minimale des États les moins peuplés. Cette méthode induit une surreprésentation des seconds : elle décline au fil des réformes, la dernière étant intervenue à l'occasion du Brexit, mais elle reste sensible (voir le **tableau 2**). Chaque élu maltais représente ainsi 88 500 citoyens, contre 873 000 pour son homologue allemand (après les élections de juin 2024). Les distorsions persistantes du ratio national population/nombre de députés ont des répercussions négatives sur la représentativité de l'assemblée, supposée incarner les citoyens et non les États. Mais elles sont difficiles à surmonter, sauf à réduire drastiquement le nombre des élus des États les moins peuplés ou à accroître démesurément les effectifs du PE.

Legitimacy, étude, Luxembourg, European Parliamentary Research Service, European Parliament History Series (PE 563.516), octobre 2016.

53 M. Abélès, *op. cit.*, p. 71.

54 O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001 ; D. Judge et D. Earnshaw, *The European Parliament*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2^e éd., 2008.

Tableau 2. Nombre de sièges par État membre (juin 2024)

Pays	1958	1973	1979	1984	1987	1994	1995	2004	2007	2009	2014	2019	2024
Allemagne	36	36	81	81	81	99	99	99	99	99	96	96	96
Autriche							21	18	18	17	18	19	20
Belgique	14	14	24	24	24	25	25	24	24	22	21	21	22
Bulgarie									18	17	17	17	17
Chypre								6	6	6	6	6	6
Croatie											11	12	12
Danemark		10	16	16	16	16	16	14	14	13	13	14	15
Espagne					60	64	64	54	54	50	54	59	61
Estonie								6	6	6	6	7	7
Finlande							16	14	14	13	13	14	15
France	36	36	81	81	81	87	87	78	78	72	74	79	81
Grèce				24	24	25	25	24	24	22	21	21	21
Hongrie								24	24	22	21	21	21
Irlande		10	15	15	15	15	15	13	13	12	11	13	14
Italie	36	36	81	81	81	87	87	78	78	72	73	76	76
Lettonie								9	9	8	8	8	9
Lituanie								13	13	12	11	11	11
Luxembourg	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Malte								5	5	5	6	6	6
Pays-Bas	14	14	25	25	25	31	31	27	27	25	26	29	31
Pologne								54	54	50	51	52	53
Portugal					24	25	25	24	24	22	21	21	21
Rép. tchèque								24	24	22	21	21	21
Roumanie									35	33	32	33	33
Royaume-Uni		36	81	81	81	87	87	78	78	72	73	73	
Slovaquie								14	14	13	13	14	15
Slovénie								7	7	7	8	8	9
Suède							22	19	19	18	20	21	21
Total	142	198	410	434	518	567	626	732	785	736	751	751	720

Source : Parlement européen.

Comme toute assemblée, le fonctionnement courant du Parlement ne repose pas uniquement sur les députés, mais sur des entités qui disposent de prérogatives importantes : groupes politiques, partis

européens, commissions parlementaires et organes hiérarchiques. Ils jouent un rôle très important au Parlement européen en raison du nombre élevé de ses membres et des contraintes spécifiques qui pèsent sur cette assemblée supranationale sans équivalent.

Les groupes politiques

Sans que les traités les y encouragent ou les y contraignent, les députés européens ont décidé dès juin 1953 de faire primer leurs convictions politiques sur leur nationalité en choisissant de siéger en fonction de leurs affinités idéologiques⁵⁵. Ils se distinguaient en cela des autres assemblées internationales où les membres siégeaient par ordre alphabétique ou par délégations nationales. De cette organisation *de facto* de l'hémicycle a découlé la création de groupes politiques transnationaux et la codification de leur existence dans le règlement intérieur de l'assemblée. Les groupes multinationaux ont été favorisés d'emblée : plus le nombre de délégations nationales impliquées était grand, plus le nombre de députés à réunir pour créer un groupe était bas. Aujourd'hui, le règlement interdit les groupes uninationaux ; pour créer un groupe, il faut réunir vingt-cinq députés issus d'au moins un quart des États membres (soit sept dans l'Union à vingt-sept États)⁵⁶.

L'histoire des groupes politiques est à l'image de celle du Parlement. L'accroissement rapide des compétences et des pouvoirs de l'institution, l'évolution du nombre de ses membres ou encore leur élection au suffrage universel direct ont constitué autant de bouleversements qui ont suscité une transformation continue du paysage politique du Parlement. Toutefois, si la dénomination et la composition des groupes ont fait l'objet de reconfigurations au fil du temps, en réponse à l'adhésion de nouveaux membres notamment, la structure du jeu partisan présente une certaine stabilité. Le nombre de groupes politiques est resté assez constant : le Parlement européen comptait six groupes avant les premières élections européennes (1979) contre huit après celles de 2024, un maximum de dix ayant été atteint

55 M. Abèles, *op. cit.*, p. 151.

56 R. Corbett, F. B. Jacobs et M. Shackleton, *The European Parliament*, Londres, J. Harper, 7^e éd., 2007, p. 71-75 ; S. Hix, A. Kreppel et A. Noury, « The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? », *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 2003, p. 309-331.

en 1989⁵⁷. On constate aussi une grande stabilité du paysage politique du Parlement, malgré quelques changements d'appellation des groupes, et notamment la domination numérique continue des deux principaux groupes, démocrates-chrétiens et sociaux-démocrates⁵⁸.

Jusqu'en 1965, le Parlement se limitait aux trois grandes familles politiques de l'époque, qui formaient chacune un groupe : sociaux-démocrates, démocrates-chrétiens et libéraux. L'arrivée de députés gaullistes en 1965, puis communistes en 1974, a quelque peu élargi le spectre partisan, mais ce dernier a surtout évolué à l'occasion de la première élection directe en 1979. Alors qu'auparavant, nombre de gouvernements n'envoyaient siéger à Strasbourg que des élus favorables à la construction européenne, le passage au suffrage universel direct a permis l'élection de candidats plus critiques. Leur nombre a été d'autant plus important que le caractère de « second ordre » des élections européennes tend à favoriser les forces protestataires et les partis minoritaires⁵⁹. En somme, ces élections sont détournées de leur objet à la fois par les citoyens, qui en profitent pour exprimer leur défiance vis-à-vis des partis de gouvernement ou de l'intégration européenne, et par les responsables des partis, qui les transforment en test de popularité pour les différentes formations ou pour le gouvernement. Le mode de scrutin (représentation proportionnelle) est aussi propice à un émiettement du paysage politique, puisque les partis ne sont pas incités à se coaliser pour faire des listes communes.

Depuis 1979, on retrouve systématiquement dans l'hémicycle les six familles politiques suivantes : démocrate-chrétienne,

57 O. Costa et F. Saint Martin, *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation française, 2^e édition, 2011, p. 34.

58 Alors qu'en 1979, les deux principaux groupes (PPE et PSE) représentaient ensemble 53,4 % des députés, ils comptaient 61 % des membres du Parlement après les élections de 2009. Voir S. Van Hecke, « *Democracy, Power and Europarties* : plus ça change, plus ça reste la même chose », communication à la conférence *Élections 2009 : challenges pour un système politique européen*, Université de Luxembourg, 11-12 décembre 2009.

59 K. Reif et H. Schmitt, « Nine Second-Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of the European Election Results », *European Journal of Political Research*, 8(1), 1980, p. 3-45.

sociale-démocrate, libérale, écologiste, de gauche radicale et eurosceptique/souverainiste⁶⁰.

Tableau 3. Composition du Parlement européen depuis 1979 (après chaque élection)

Juillet 1979	Juillet 1984	Juillet 1989	Juillet 1994	Juillet 1999	Juillet 2004	Juillet 2009	Juillet 2014	Juillet 2019	Juillet 2024
S 112	S 130	PSE 180	PSE 198	PPE-DE 233	PPE-DE 268	PPE 265	PPE 221	PPE 182	PPE 188
PPE 108	PPE 110	PPE 121	PPE 156	PSE 180	PSE 200	S&D 184	S&D 191	S&D 154	S&D 136
ED 63	ED 50	LDR 49	ELDR 44	ELDR 50	ADLE 88	ADLE 84	ECR 70	RE 108	PfE 88
COM 44	COM 41	ED 34	GUE 28	V/ALE 48	V/ALE 42	V/ALE 55	ADLE 67	V/ALE 74	ECR 78
L 40	L 31	V 30	FE 27	GUE-NGL 42	GUE-NGL 41	ECR 54	GUE/NGL 52	ID 73	RE 77
DEP 22	RDE 29	GUE 28	RDE 26	UEN 30	IND/DEM 37	GUE/NGL 35	V/ALE 50	ECR 62	V/ALE 53
CDI 11	ARC 20	RDE 20	V 23	TDI 18	UEN 27	ELD 32	ELDD 48	GUE/NGL 41	GUE/NGL 46
	DR 16	DR 17	ARE 19	EDD 16					ENS 25
		CG 14	EDN 19						
		ARC 13							
NI 10	NI 7	NI 12	NI 27	NI 9	NI 29	NI 27	NI 52	NI 57	NI 33
Total 410	434	518	567	626	732	736	751	751	720

Source : Parlement européen/auteurs.

60 R. Corbett, F. B. Jacobs et M. Shackleton, *op. cit.*, p. 71-75 ; P. Delwit et J.-M. De Waele, « Les élections européennes et l'évolution des groupes politiques au Parlement européen », in M. Telò (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 277-291.

habituellement les plus éloignées⁶¹. Cette coalition a toutefois fait les frais de l'incapacité des deux groupes à s'entendre pour l'élection du nouveau président du PE, et elle a donc disparu en décembre 2016.

Depuis, le PE reste gouverné par une alliance objective des groupes PPE et S&D et un accord « technique » entre ceux-ci. Il n'y a plus de coalition formelle, mais une entente pour partager certaines ressources de l'assemblée et une convergence globale de vues sur les principaux enjeux de l'intégration européenne. En raison du déclin des effectifs respectifs des groupes PPE et S&D, en 2019 ils n'étaient plus, pour la première fois depuis 1979, en situation majoritaire ; depuis juillet 2024, ils ne comptent plus que 45 % des députés. L'appoint d'autres groupes – essentiellement le groupe centriste Renew et, plus ponctuellement, ceux des écologistes (Verts/ALE), de l'extrême gauche (GUE/NGL) ou des conservateurs (ECR) – est devenu nécessaire⁶².

Le PE reste, comme le Conseil, traversé par une multitude de divisions. En l'absence de clivage stable entre majorité et opposition, les coalitions qui permettent l'adoption des textes sont ponctuelles, spécifiques aux enjeux considérés et basées sur plusieurs registres d'accord⁶³. Le clivage entre gauche et droite est net sur un nombre croissant de sujets : aujourd'hui, l'Union européenne prend en effet des décisions qui ont un impact sensible sur nombre de politiques qui suscitent des approches contrastées dans les différentes familles politiques. Les tensions entre europhiles et eurosceptiques restent toutefois très prégnantes, en particulier à la suite des multiples crises rencontrées par l'Union ces dernières

61 O. Costa et A. Marié, « Is There an Alternative to Consensus? The Impact of the 2014 Coalition Deal on Voting Behaviour in the Eighth European Parliament (2014–2019) », *International Journal of Parliamentary Studies*, Brill, (1), 2023, p. 36-62.

62 A. Marié et N. Brack, « Quelle coopération entre les groupes politiques PPE et ECR au Parlement européen ? Une analyse des votes », étude, Paris, Institut Jacques Delors, avril 2024.

63 O. Rozenberg, « L'Influence du Parlement européen et l'indifférence de ses électeurs : une corrélation fallacieuse ? », *Politique européenne*, 28 (Les Élections européennes et le Parlement européen. Entre influence et indifférence), printemps 2009, p. 23.

années⁶⁴, et contribuent à la capacité du Parlement à décider, en favorisant le dépassement du clivage entre gauche et droite. Ces tensions sont d'autant plus fortes qu'elles se superposent à des divergences d'intérêts et de points de vue entre les grands groupes (favorables, en général, à l'intégration européenne) et les petits groupes (critiques pour la plupart). La délibération de l'assemblée peut aussi être régie par des clivages nationaux qui opposent petits et grands États, anciens et nouveaux, riches et pauvres, etc., ou renvoient à des divisions géographiques propres à un dossier. Ces clivages nationaux sont rarement explicites, notamment au sein de la plénière où les députés évitent de faire référence à leur appartenance nationale, mais ils sont parfois déterminants dans la conduite des négociations au sein des groupes et des commissions parlementaires. Il faut en effet rappeler que chaque groupe est composé de députés issus de nombreux partis nationaux ; au lendemain des élections de 2019, plus de deux cents partis composaient les sept groupes du PE (voir le **tableau 4**). Ils ne présentent donc pas la cohérence idéologique et sociologique qu'ils ont à l'échelle nationale.

64 N. Brack, « Quelle opposition au sein du Parlement européen ? », in A. Crespy et M. Petithomme (dir.), *L'Europe sous tensions : approbation et contestation de l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 151-166 ; A. Cheysson et N. Fraccaroli, « The Transformation of the European Parliament's Voting Dimensions: Agenda-Driven or Secular Change ? », *Journal of European Public Policy*, 2025, 1-47, <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2468441> ; S. Otjes et H. van der Veer, « The Eurozone Crisis and the European Parliament's Changing Lines of Conflict », *European Union Politics*, 17(2), 2016, 1465116515622567.

Tableau 4. Partis nationaux et groupes politiques au PE (après chaque élection)

	Députés	États membres	Groupes	Partis nationaux	Délégations nationales*
1979-1984	410	9	7	57	37
1984-1989	434	10	8	67	42
1989-1994	518	12	10	103	64
1994-1999	567	12	9	97	58
1999-2004	626	15	8	127	74
2004-2009	732	25	7	168	109
2009-2014	736	27	7	176	116
2014-2019	751	28	7	191	129
2019-2024	751	28	7	203	128

Source : Parlement européen/EPRS.

* Un groupe peut accueillir des députés issus de plusieurs partis politiques d'un même État. Ces députés forment une seule délégation nationale.

L'ensemble de ces clivages est plus ou moins sensible selon le contexte interinstitutionnel. D'une manière générale, la nécessité de faire entendre la voix du Parlement dans le trilogue avec le Conseil et la Commission est un puissant facteur de réduction des antagonismes dans l'assemblée, de sorte que le Parlement est rarement divisé au moment de décider. La majorité découle le plus souvent d'un accord entre les deux grands groupes de droite (PPE) et de gauche (S&D), auxquels viennent se greffer d'autres formations⁶⁵.

Pour expliquer cette capacité du Parlement à surmonter un clivage entre gauche et droite pourtant bien réel, les chercheurs insistent tour à tour sur la proximité idéologique des deux principaux groupes quant à l'intégration européenne⁶⁶, la contrainte qu'exercent les dispositions des traités relatives à l'adoption de

65 N. Brack, A. Marié et O. Costa, « Unity in Adversity: Has the Grand Coalition Survived Fragmentation and COVID-19 in the 9th European Parliament? », *The Journal of Legislative Studies*, 31(2), 2024, p. 335-362, <https://doi.org/10.1080/13572334.2024.2443875>.

66 S. Hix, A. Noury et G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

la législation (notamment la nécessité de réunir dans certains cas la majorité des membres du Parlement, et non la majorité simple ou absolue des votants)⁶⁷, l'intérêt commun des deux groupes à limiter l'influence des autres formations⁶⁸ ou encore leur souci commun de renforcer le poids du Parlement dans le triangle institutionnel en le faisant parler d'une seule voix⁶⁹. Même si la politisation des enjeux sur un axe gauche-droite est de plus en plus sensible dans les débats, d'un point de vue statistique, le changement n'est pas spectaculaire et les groupes PPE et S&D continuent de s'entendre dans deux tiers des cas⁷⁰.

Depuis toujours, les groupes présentent un taux de cohésion interne élevé⁷¹, qui ne cesse de croître à mesure que le PE se fragmente et que les votes deviennent plus disputés : désormais, entre 80 % et 90 % des députés respectent les consignes de vote de leur groupe. Cette proportion est un peu plus faible pour le groupe de gauche radicale GUE/NGL (61 %) sur les questions liées à l'intégration européenne, celui-ci étant confédéral, et pour le groupe nationaliste ID (Identité Démocratie) sur les questions socio-économiques (70 %)⁷². Il faut toutefois relativiser la portée de ce constat comptable⁷³. Si, dans les États membres, une

67 R. Corbett, F. B. Jacobs et M. Shackleton, *The European Parliament*, Londres, John Harper Publishing, 6^e éd., 2005.

68 M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, Londres, Pinter, 1994.

69 R. Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York, Macmillan Press/St. Martin's Press, 1998 ; S. Hix et C. Lord, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997 ; S. Hix, A. Noury et G. Roland, *op. cit.* ; A. Kreppel et G. Tsebelis, « Coalition Formation in the European Parliament », *Comparative Political Studies*, 32(8), 1999, p. 933-966.

70 P. Settembri et C. Neuhold, « Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage? », *Journal of Common Market Studies*, 47(1), 2009, p. 127-151 ; O. Costa et A. Marié, *op. cit.*

71 A. Kreppel, *The European Parliament and the Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 ; S. Hix, A. Noury et G. Roland, *op. cit.*

72 <https://eumatrix.eu/en/political-group-cohesion> (consulté le 19 avril 2024).

73 La quasi-totalité des études relatives au comportement des parlementaires et à la cohésion des groupes politiques au Parlement européen se basent sur l'analyse des votes par appel nominal, dont les limites et les travers méthodologiques sont bien connus. Voir entre autres B. Steunenberg et J. Thomassen (dir.), *The European Parliament: Moving toward Democracy in the EU*, Lanham/Oxford, Rowman & Littlefield, 2002.

telle cohésion est souvent le produit d'une discipline de groupe contraignante, d'une vision commune de la société, de la défense collective d'un programme politique ou d'une attitude de soutien ou d'opposition à la politique gouvernementale, il n'en va pas toujours de même à l'échelle de l'Union. Au PE, elle est aussi le résultat d'une division du travail poussée, qui incite les députés à s'en remettre aux positions de leur groupe pour tous les dossiers qu'ils n'ont pas suivis de près et les amène à demander le soutien de leurs pairs pour les rapports dont ils ont eu la charge et dont ils connaissent le détail et les enjeux. En somme, les groupes politiques du PE n'ont ni les mêmes fonctions ni le même rapport à leurs membres que ceux des parlements nationaux. Le contexte institutionnel spécifique de l'espace politique européen et de l'assemblée elle-même induisent des fonctions particulières pour les groupes, qui ne sont pas, comme à l'échelle nationale, les émanations de partis fortement structurés, ayant mené une campagne sur un programme précis et veillant à assurer une certaine discipline de vote afin de soutenir l'action de l'exécutif⁷⁴. Leurs activités parlementaires sont largement déconnectées des fonctions électorales et de campagne, qui restent associées pour l'essentiel aux partis nationaux⁷⁵, en raison de la répartition des tâches entre partis nationaux, partis européens et groupes politiques⁷⁶. Les groupes n'ont ainsi pas pour mission première de défendre une ligne politique élaborée; ce sont avant tout des structures fonctionnelles qui permettent aux élus de rationaliser leur travail au PE, d'accroître collectivement leur influence et de bénéficier des ressources dont les membres non inscrits sont privés.

74 O. Costa, « Équilibres partisans et comportement parlementaire dans l'Union à vingt-cinq : le Parlement européen entre continuité et bipolarisation », in E. du Réau, C. Manigand et T. Sandu (dir.), *Dynamiques et résistances politiques dans le nouvel espace européen*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 154.

75 R. Ladrech, « Political Parties in the European Parliament », in J. Gaffney (éd.), *Political Parties in the European Union*, Londres/New York, Routledge, 1996, p. 293-294.

76 De cette répartition des tâches a notamment découlé l'absence de lien fort entre les activités des députés européens et leur redevabilité (*accountability*) électorale, leurs activités ne servant pas de base première pour la réélection ni la réélection des députés (D. Judge et D. Earnshaw, *op. cit.*, p. 117; S. Hix, A. Noury et G. Roland, *op. cit.*, p. 28).

Les groupes n'en sont pas moins des composantes centrales de l'organisation et de la délibération du Parlement européen : ils jouent un rôle primordial dans la socialisation et l'encadrement des députés⁷⁷, comme dans la conduite et l'organisation des travaux de l'assemblée⁷⁸. Ils contrôlent l'accès aux ressources clés que sont l'allocation du temps de parole en séance plénière, la distribution des postes et des mandats à responsabilité et l'attribution des rapports. Ces ressources sont réparties entre les groupes de façon proportionnelle à leurs effectifs (méthode d'Hondt) ; cela tend à favoriser les grands groupes, mais permet aux petits de ne pas être cantonnés à l'impuissance et à une opposition stérile. Pour mener à bien leurs tâches, les groupes du Parlement européen jouissent de moyens financiers et logistiques importants. L'assemblée met à leur disposition des bureaux, des locaux de réunion, des services de traduction et d'interpréariat, un personnel administratif relativement nombreux et une assistance financière pour les élections européennes. Par conséquent, les groupes constituent des structures fonctionnelles, des vecteurs d'influence essentiels pour les députés. Ceux-ci tirent des avantages substantiels à siéger dans un groupe, en particulier s'il est grand⁷⁹. Par ailleurs, les groupes assurent l'encadrement des députés. Vu le taux de renouvellement élevé du Parlement européen après chaque élection (60 % en 2019 et plus de 50 % en 2024), les groupes contribuent à la continuité de ses travaux et à la socialisation de ses membres⁸⁰. Enfin, les groupes jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des positions majoritaires au sein de l'assemblée. Lieux principaux de résolution et d'occultation des conflits entre délégations nationales, ils contribuent à l'agrégation des positions hétérogènes de leurs membres à travers un processus délibératif interne sophistiqué. Les groupes discutent

77 M. Abélès, *op. cit.*, p. 148.

78 O. Costa et O. Rozenberg, « Parlementarisme », in C. Belot, P. Magnette et S. Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p. 254.

79 R. Corbett, F. B. Jacobs et M. Shackleton, *op. cit.*, 6^e éd. ; D. Judge et D. Earnshaw, *op. cit.*

80 M. Abélès, *op. cit.*, p. 148 ; T. Bale et P. Taggart, « Finding Their Way: The Socialisation of Freshmen MEPs in the European Parliament », communication présentée lors de la conférence de l'European Union Studies Association, Austin, Texas, 31 mars-2 avril 2005, p. 1-22.

de chaque texte dès son examen en commission parlementaire et avant son passage en séance plénière; les plus intégrés d'entre eux arrêtent une position collective à la majorité et veillent à ce que leurs membres la respectent. Les deux principaux groupes constituent, en raison de leur taille, de véritables assemblées. Ils ont été contraints de ce fait de mettre en place des procédures élaborées d'examen interne des textes: réunions préparatoires, discussions dans des groupes de travail thématiques, validation de la position par l'ensemble du groupe. Le président du groupe assure le *leadership* et parle au nom de sa formation tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution parlementaire. Surtout, il siège à la Conférence des présidents (des groupes politiques), puissant organe de gestion du travail parlementaire; nous y reviendrons.

Les partis européens

Les groupes parlementaires du Parlement européen et les alliances européennes de partis nationaux avec lesquels ils étaient liés sont à l'origine de la création des partis européens⁸¹. Le Parti populaire européen (démocrate-chrétien) est créé dès 1976; en 1981 est fondée l'Alliance libre européenne; suivent en 1992 le Parti socialiste européen et en 1993 le Parti des libéraux, démocrates et réformateurs européens (devenu Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) ainsi que la Fédération européenne des partis verts (devenue Parti vert européen en 2004); en 1998, le Parti démocratique des peuples d'Europe (devenu Alliance libre européenne, autonomistes et indépendantistes) et en 2004, le Parti de la gauche européenne. Depuis 2005, de nombreux autres

81 L. Bardi, « Transnational Party Federation, European Parliamentary Party Groups and the Building of Europarties », in R. Katz et P. Mair (éds), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies*, Londres, Sage Publications, 1994, p. 361-364; K. Heidar et R. Koole (éds), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*, Londres/New York, Routledge, 2000; S. Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2^e éd., 2005, p. 186-190; V. Mamadouh et T. Raunio, « The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation », *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 2003, p. 333-351; S. Bowler et D. M. Farrell, « The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Coordination », *British Journal of Political Science*, 25(2), 1995, p. 219-243.

partis, parfois éphémères, ont été créés, en raison principalement de l'existence de financements européens (voir le **tableau 5**).

Tableau 5. Partis politiques européens (au sens du règlement 2004/2003, avril 2024)

	Nom	Idéologie	Groupe au PE
ACRE	Parti des conservateurs et réformistes européens	Conservatisme Euroscepticisme Nationalisme	Conservateurs et réformistes européens (CRE)
ALDE	Parti de l'Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe	Libéralisme Fédéralisme européen Centrisme	Renew Europe (RE)
MPCE	Mouvement politique chrétien européen	Conservatisme Droite chrétienne	Conservateurs et réformistes européens (CRE)
PDE	Parti démocrate européen	Social-libéralisme Fédéralisme européen Centrisme	Renew Europe (RE)
ALE	Alliance libre européenne	Régionalisme Autonomisme	Verts/Alliance libre européenne (ALE) Conservateurs et réformistes européens (CRE) Gauche unitaire européenne / Gauche verte nordique (GUE/ NGL)
PVE	Parti vert européen	Écologisme Anticapitalisme	Verts / Alliance libre européenne (ALE)
PPE	Parti populaire européen	Conservatisme Libéralisme Démocratie chrétienne	Groupe du Parti populaire européen (PPE)
PID	Parti Identité et Démocratie	Nationalisme Populisme Euroscepticisme	Identité et Démocratie (ID)
PSE	Parti socialiste européen	Social-démocratie Socialisme	Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen (S&D)
PGE	Parti de la gauche européenne	Écosocialisme Anticapitalisme Socialisme	Gauche unitaire européenne / Gauche verte nordique (GUE/ NGL)

Source : Parlement européen.

L'inflation du nombre des partis européens est le résultat d'une politique délibérée. Le rôle de ces organes a en effet été reconnu par le traité de Maastricht, qui dispose que « les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union » (article 191 TCE).

Dans le même souci de « politiser » le fonctionnement de l'Union, le traité de Nice fait référence à un statut des partis européens, adopté en 2003 et modifié une première fois en 2007. Il accorde aux partis la personnalité juridique, prévoit leur financement et les dote de fondations⁸². Entre 2004 et 2017, on a pu constater l'émergence rapide de partis politiques européens, mais aussi une grande volatilité de l'espace partisan européen : sur les quinze europartis créés entre 2004 et 2017, dix avaient déjà perdu leur accès au financement européen et/ou avaient été dissous en 2018.

Malgré leur institutionnalisation, les partis européens ne jouent qu'un rôle limité dans la vie politique de l'Union. Lors des élections européennes de 2009, ils ont élaboré des manifestes communs, voire des slogans et des logos, mais leurs partis membres n'en ont pas toujours fait grand cas dans les campagnes nationales et aucune dynamique ne s'est dessinée à l'échelle européenne. En vue des élections européennes de 2014, le Conseil et le Parlement ont modifié le règlement relatif au financement et au statut juridique des partis politiques européens et de leurs fondations⁸³. L'objectif était d'accroître leur visibilité et de renforcer leur rôle dans la vie politique européenne.

Cela a permis aux partis européens d'acquérir un nouveau rôle lors des élections de 2014, puisque cinq d'entre eux (PPE, PSE, Verts, ADLE et GUE/NGL) ont convenu d'organiser la campagne autour de leurs candidats respectifs à la présidence de la Commission européenne. Cette nouvelle procédure, inspirée par le système allemand des *Spitzenkandidaten* (têtes de liste qui

82 W. Wolfs, *European Political Parties and Party Finance Reform*, Londres, Palgrave MacMillan, 2022.

83 Ce cadre réglementaire a ensuite été modifié en 2007, 2014, 2018 et 2019. Voir N. Brack et W. Wolfs, *Les Europartis, des objets politiques mal identifiés*, Paris, Institut Jacques Delors, 2023.

briguent le poste de chancelier), a partiellement attiré l'attention des médias et des électeurs (voir ci-dessous)⁸⁴.

Le Parlement européen a pris de nombreuses initiatives pour obtenir la modification de l'Acte de 1976, qui définit les modalités des élections européennes⁸⁵. Il a notamment proposé un ensemble de réformes visant à revaloriser le rôle des partis européens dans la campagne afin d'en accentuer le caractère européen. Le PE milite aussi de longue date pour l'introduction de listes transnationales, où seraient élus un certain nombre de députés à l'échelle d'une circonscription européenne unique. Chaque électeur disposerait ainsi de deux voix : l'une pour choisir une liste transnationale, proposée par un parti européen, l'autre pour choisir une liste à l'échelle nationale ou régionale. Cette modalité pourrait être liée au système des *Spitzenkandidaten*, dont le PE a plusieurs fois réclamé l'institutionnalisation. Ces diverses initiatives et propositions se sont toutefois heurtées aux réticences et à l'inertie du Conseil et des États membres, de sorte que les élections européennes de 2024 ont été organisées selon les règles en vigueur depuis 2002.

Les commissions parlementaires

Outre les groupes politiques, le principal lieu de socialisation des députés est la commission parlementaire. Comme tous les parlements des démocraties contemporaines, le Parlement européen organise une grande partie de ses activités dans les commissions, dans une logique poussée de division du travail⁸⁶. L'essentiel de la délibération, du travail technique et des négociations a lieu dans les commissions et les groupes politiques, et non en séance plénière. Les sièges au sein des commissions, de même que leurs présidences, sont répartis proportionnellement entre les groupes, selon leurs effectifs. Il revient à chaque groupe de

84 H. Schmitt, S. Hobolt et S. A. Popa, « Does Personalization Increase Turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections », *European Union Politics*, 16(3), 2015, p. 347-368.

85 O. Costa, « Des listes transnationales au Parlement européen ? », *Revue des affaires européennes*, 2021/03, février 2022, p. 479-490.

86 R. Whitaker, *The European Parliament's Committees. National Party Influence and Legislative Empowerment*, Londres, Routledge, 2011 ; C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padoue, Casa Editrice Dott. Antonio Milani (CEDAM), 2012.

les allouer à ses députés. Ces derniers émettent des préférences, qui sont généralement commandées par leurs compétences ou leur lieu d'élection. Longtemps, certaines commissions parlementaires ont été considérées comme plus prestigieuses que d'autres, car investies dans le travail législatif. Tel n'est plus le cas : avec le développement des compétences du PE, toutes participent à l'adoption des normes européennes ou débattent de questions jugées cruciales (affaires étrangères, affaires constitutionnelles, contrôle budgétaire). Les commissions disposent d'un secrétariat, chargé d'assister les députés dans leurs travaux. Les administrateurs peuvent être amenés à jouer un rôle actif dans la rédaction des rapports, notamment quand le rapporteur est peu investi ou modérément compétent.

Certains analystes parlent de l'Union comme d'un système de *governance by committees*⁸⁷, en référence au rôle clé que jouent les groupes de travail et les comités du Conseil, les comités consultatifs de la Commission et les commissions parlementaires du Parlement européen. Les réunions de trilogue, au sein desquelles les représentants de la Commission, du PE et du Conseil négocient désormais à huis clos tous les actes législatifs, participent de la même logique. De manière impropre, certains dénoncent de ce fait la comitologie qui règne dans les institutions de l'Union, y compris le Parlement, et s'oppose aux fondamentaux du régime parlementaire, notamment aux principes d'autorisation, de responsabilité, de représentation et de transparence.

D'un point de vue organisationnel, le Parlement européen jouit d'une liberté totale : les députés peuvent créer autant de commissions qu'ils le jugent nécessaire, ainsi que des commissions temporaires et d'enquête (sous certaines conditions). Cette possibilité leur permet de s'adapter à l'évolution des compétences et des politiques de l'Union. Elle a joué un rôle déterminant dans l'exercice par les députés de leurs pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle et dans la revendication de l'extension de ces derniers. Depuis les élections de 2024, le Parlement européen

87 T. Christiansen et E. J. Kirchner (éds), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000 ; M. Egeberg, « An Organisational Approach to European Integration – What Organisations Tells Us About System Transformation, Committee Governance and Commission Decision Making », *ARENA Working Papers*, 19, 2002.

compte vingt-deux commissions parlementaires permanentes (composées de 25 à 88 membres), deux sous-commissions, deux commissions spéciales et, si les députés le jugent utile, une ou plusieurs commissions d'enquête (voir le **tableau 6**).

Tableau 6. Commissions parlementaires (avril 2025)

Commissions permanentes	
AFET	Affaires étrangères
	DROI : Droits de l'homme (sous-commission)
SEDE	Sécurité et défense
DEVE	Développement
INTA	Commerce international
BUDG	Budgets
CONT	Contrôle budgétaire
ECON	Affaires économiques et monétaires
	FISC : Affaires fiscales (sous-commission)
EMPL	Emploi et affaires sociales
ENVI	Environnement, santé publique et sécurité alimentaire
SANT	Santé publique
ITRE	Industrie, recherche et énergie
IMCO	Marché intérieur et protection des consommateurs
TRAN	Transports et tourisme
REGI	Développement régional
AGRI	Agriculture et développement rural
PECH	Pêche
CULT	Culture et éducation
JURI	Affaires juridiques
LIBE	Libertés civiles, justice et affaires intérieures
AFCO	Affaires constitutionnelles
FEMM	Droits de la femme et égalité des genres
PETI	Pétitions
Commissions spéciales	
EUDS	Bouclier européen de la démocratie
HOUS	Crise du logement dans l'Union européenne

Source : Parlement européen.

Les délégations interparlementaires

En plus d'être membre d'une ou de plusieurs commissions parlementaires, chaque député siège dans l'une des quarante-huit délégations interparlementaires. Ces organes sont chargés de maintenir et de développer les contacts internationaux du Parlement européen en nouant des relations privilégiées avec les parlements nationaux et les organes parlementaires de certaines organisations internationales (Parlement panafricain, Mercosur, etc.).

On compte en 2024 :

- trois commissions parlementaires de coopération, qui renvoient à des accords d'association avec des pays ou groupes de pays : Arménie, Suisse, Kirghizstan, etc. ;
- vingt-six délégations interparlementaires classiques, avec un pays (Inde, Canada, Israël, etc.), un groupe de pays (péninsule Arabique, Australie et Nouvelle-Zélande, Amérique centrale, etc.) ou une organisation internationale (OTAN, Mercosur, Parlement panafricain, etc.) ;
- sept délégations aux assemblées parlementaires dans lesquelles l'Union est représentée (Caraïbe-UE, Union pour la Méditerranée, OEACP, etc.) ;
- deux délégations parlementaires (Russie, Cariforum) ;
- cinq commissions parlementaires d'association, avec des pays candidats (Moldavie, Albanie, Serbie, etc.) ;
- quatre commissions parlementaires mixtes (Chili, Mexique, Turquie, etc.) ;
- la délégation à l'Assemblée parlementaire de partenariat UE-Royaume-Uni.

Les délégations déploient des coopérations avec les parlements des États partenaires traditionnels de l'Union et veillent à promouvoir ses valeurs. Ces organes ont joué un rôle clé dans le développement par le PE d'une « paradiplomatie » et lui permettent, aujourd'hui, de compenser la faiblesse relative de ses pouvoirs en matière de relations extérieures.

Les organes hiérarchiques de l'assemblée

Le Parlement européen compte quatre organes hiérarchiques : le Bureau, la Conférence des présidents (des groupes), la Conférence des présidents des commissions et la Conférence des présidents des délégations. Ces organes prennent toutes les décisions importantes relatives à l'organisation du travail de l'assemblée (répartition des ressources, ordre du jour, répartition des rapports entre les commissions, relations avec les autres institutions, etc.) et assurent l'essentiel de la « rationalisation » de son fonctionnement.

Le Bureau est l'organe de direction en charge des questions financières et administratives. Il est compétent pour établir l'état prévisionnel du budget du Parlement et pour régler toutes les questions administratives, de personnel et d'organisation. Il se compose du président du Parlement, des quatorze vice-présidents et des six questeurs élus par l'assemblée. Conformément à l'article 28 du règlement (édition d'octobre 2023), « les questeurs sont chargés des tâches administratives et financières concernant directement les députés, selon des lignes directrices arrêtées par le Bureau, ainsi que des autres tâches qui leur sont dévolues », en particulier en rapport avec les équipements et services à la disposition des députés. Ils n'ont qu'une voix consultative dans les délibérations du Bureau. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. Le président et les vice-présidents assurent la présidence des séances plénières de l'assemblée. Le président joue aussi un rôle important de représentation du Parlement vis-à-vis des autres institutions, des États membres, des États tiers et des autres organisations internationales⁸⁸.

La Conférence des présidents comprend le président du Parlement et les présidents des groupes politiques. Le président invite l'un des députés non inscrits aux réunions, auxquelles il participe sans droit de vote. Il s'agit d'un organe clé pour le fonctionnement du Parlement, qui prend de nombreuses décisions cruciales. D'abord, la Conférence des présidents est responsable

88 O. Costa, « Le Président du Parlement européen : un leader méconnu », in C. Blumann et F. Picod (dir.), *Annuaire de droit européen 2013*, Paris, Panthéon-Assas, 2015, p. 33-51.

de l'organisation des travaux du Parlement, de la programmation législative et de l'ordre du jour des sessions plénières. Elle décide de la répartition des places dans l'hémicycle. Elle a aussi la charge de définir la stratégie du PE vis-à-vis des autres institutions et organes de l'Union, des parlements nationaux des États membres et des pays tiers et institutions et organisations extérieures à l'Union. Elle doit aussi organiser le dialogue avec la société civile européenne. Elle fait des propositions à la plénière pour ce qui concerne la composition et les compétences des commissions parlementaires et des délégations, autorise l'établissement de rapports d'initiative et, enfin, fait des propositions au Bureau en ce qui concerne les problèmes administratifs et budgétaires des groupes politiques. Elle se réunit en général deux fois par mois, à huis clos. Le règlement intérieur prévoit qu'elle « cherche à atteindre un consensus sur les matières dont elle est saisie » (article 26.3, édition de novembre 2023). Si cela est impossible, elle procède à un vote pondéré en fonction des effectifs des groupes. De fait, les présidents des groupes PPE et S&D peuvent imposer leurs vues, pour peu qu'ils trouvent un groupe allié.

La Conférence des présidents des commissions a d'abord été une instance informelle avant d'être reconnue par le règlement intérieur en 1993. Composée des présidents de toutes les commissions permanentes et temporaires, elle se réunit environ une fois par mois et peut faire des recommandations à la Conférence des présidents au sujet des travaux des commissions et de l'établissement de l'ordre du jour des périodes de session. Son président assiste à la Conférence des présidents. Conformément au règlement, le Bureau et la Conférence des présidents lui délèguent certaines tâches. Il existe également une Conférence des présidents des délégations, qui relève de la même logique. Ces deux organes ont pour mission de lutter contre les effets de la sectorisation qui affecte les activités des principales institutions de l'Union. De même que les différentes formations du Conseil et les directions générales de la Commission tendent à développer des visions spécifiques des actions à mener et même à élaborer parfois des projets concurrents, les commissions du PE et, dans une moindre mesure, ses délégations sont touchées par des phénomènes de spécialisation et de concurrence qui nuisent à l'efficacité des

travaux du Parlement, voire à leur cohérence. La Conférence des présidents des commissions et la Conférence des présidents des délégations constituent des lieux d'interface qui permettent de corriger ces effets centrifuges et de mieux planifier les activités de l'assemblée.

Les fonctions et les pouvoirs du Parlement européen

Du point de vue de ses fonctions et de ses pouvoirs, le PE ne fait pas exception : il se singularise, comme la Commission et le Conseil, par une certaine originalité. Il détient six pouvoirs principaux, qui ne correspondent qu'en partie à ceux d'un Parlement national, mais excèdent très largement ceux des assemblées parlementaires des organisations internationales classiques⁸⁹.

1. Le PE a toujours disposé d'un pouvoir tribunitien, fondé sur le droit d'adopter des résolutions non législatives (dites aussi résolutions d'initiative). À l'origine, faute d'autre pouvoir, leur adoption occupait une place centrale dans la délibération du Parlement. Il s'en sert, aujourd'hui encore, pour se prononcer sur des questions intérieures à l'Union, telles que le racisme et l'avenir institutionnel de celle-ci, prendre position sur des problèmes internationaux (conflits, violation des droits de l'homme, catastrophes naturelles), faire des propositions législatives à la Commission, s'exprimer sur des questions qui échappent à sa compétence (PESC, gouvernance de l'eurozone, etc.) ou encore intervenir dans le débat constitutionnel⁹⁰. Ce rôle de forum d'expression du Parlement tend toutefois à se restreindre à mesure que ses pouvoirs législatifs se développent et pèsent sur son agenda. C'est dans ce domaine que les clivages politiques sont les plus sensibles, car les pressions pour adopter un texte sont moindres qu'en matière législative et les sujets évoqués,

89 Y. Mény (dir.), *op. cit.* ; O. Costa, S. Stavridis et C. Dri (dir.), *Parliaments, Regional Integrations and Globalization. The Role of International Parliamentary Institutions*, Londres, Palgrave, 2013.

90 Depuis 1984, le PE a adopté six rapports importants, proposant des projets de Constitution clé en main ou appelant à l'adoption d'une Constitution, qui ont eu un impact indirect sur la réforme des traités et le travail de la Convention.

souvent polarisants. Lorsque les résolutions portent sur des questions de société, on voit notamment émerger un clivage gauche-droite d'ordinaire peu visible.

2. Le PE dispose d'importants pouvoirs de contrôle. Il peut, depuis 1957, censurer collectivement la Commission en cours de mandat par un vote à la majorité des deux tiers des votants, représentant la moitié des membres. La procédure n'a jamais été conduite à son terme et constitue, en réalité, un piètre instrument de contrôle. En effet, le PE n'a pas vraiment intérêt à démettre la Commission de ses fonctions, étant donné qu'il ne contrôle pas le choix d'un nouveau collège. La censure est la manifestation la plus visible du pouvoir de contrôle du Parlement sur la Commission, mais ce n'est certainement pas le plus important. Les pouvoirs de contrôle du PE comprennent aussi divers types de questions (qui s'adressent aussi bien à la Commission qu'au Conseil et au président du Conseil européen), la possibilité d'auditionner des commissaires, la création de commissions temporaires d'enquête, un contrôle budgétaire poussé en collaboration avec la Cour des comptes et l'usage d'informations provenant de diverses sources (médiateur européen, pétitions adressées au Parlement par des citoyens, documents fournis par des groupes d'intérêts, rapports transmis par les autres institutions, auditions publiques, etc.). Le PE participe aussi à la surveillance des tâches exécutives déléguées à la Commission à travers la comitologie et le mécanisme de délégation législative.
3. Le PE est aujourd'hui le colégislateur de l'Union aux côtés du Conseil pour l'adoption de la grande majorité des normes européennes. Si son pouvoir législatif a longtemps été anecdotique, il s'est développé considérablement à la faveur de la réforme des traités et de l'évolution des rapports interinstitutionnels. Aujourd'hui, il jouit d'une grande influence dans le système décisionnel

de l'Union⁹¹. Il légifère dans l'ensemble des domaines relevant de la codécision, devenue avec le traité de Lisbonne la procédure législative ordinaire qui s'applique à la plupart des domaines de compétence de l'Union, y compris la politique agricole commune. Dans les autres cas, il est associé à la prise de décision à travers d'autres procédures, dont les principales sont la consultation et l'avis conforme. Dans la procédure de consultation, aujourd'hui réservée à un nombre limité de questions de nature intergouvernementale, le Parlement ne peut qu'émettre un avis non contraignant. Dans la procédure d'avis conforme, qui s'applique surtout aux accords internationaux et aux traités d'adhésion, il doit rendre, à la majorité simple, un avis contraignant mais ne peut pas proposer d'amendement.

Encadré 12. La prise de décision au Parlement

Au PE, l'adoption d'un texte législatif suit une procédure très formalisée qui compte huit étapes principales :

1. la proposition de la Commission européenne est transmise par le président du Parlement à la commission parlementaire compétente, qui est saisie au fond, et éventuellement à d'autres commissions, saisies pour avis. À titre exceptionnel, deux commissions peuvent être saisies d'un dossier conjointement ;
2. la commission chargée du dossier à titre principal ou pour avis désigne un rapporteur en son sein. Sur le modèle du parlementarisme continental, les rapporteurs jouent un rôle essentiel dans le travail parlementaire. En commission, ils sont chargés de préparer les débats, de rédiger un projet de rapport et de le modifier pour tenir compte des différentes positions exprimées. Les groupes qui n'ont pas obtenu le rapport le suivent à travers leur coordinateur (le responsable des membres d'un même groupe dans une commission parlementaire) ou un « rapporteur fantôme » (le député nommé par un groupe, qui n'a pas obtenu la rédaction du rapport, pour en suivre l'élaboration) ;

91 O. Costa, « The European Parliament and the Community Method », in R. Dehousse (éd.), *The "Community Method", Obsolete or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 60-75.

3. des discussions libres des députés ont lieu, au cours des réunions de la commission, à l'issue de la présentation orale par le rapporteur de sa vision globale du dossier. Celle-ci est informée par des contacts avec les coordinateurs et les rapporteurs fantômes, des fonctionnaires du Parlement, les responsables du dossier à la Commission, des représentants d'intérêts et des acteurs de la société civile et, le cas échéant, les services de recherche du Parlement ou des experts indépendants ;
4. une fois le rapport rédigé, il est traduit et distribué aux membres de la commission ;
5. la commission évoque une deuxième fois le dossier, ce qui permet au rapporteur de modifier son texte si nécessaire, l'objectif étant de réunir la majorité requise en commission puis en plénière. Une date limite de dépôt des amendements est fixée ;
6. la commission, lors de la réunion suivante, procède au vote sur les amendements, puis sur les différents points de la proposition de résolution du rapporteur et, enfin, sur l'ensemble du texte ;
7. après son adoption en commission, le rapport est traduit, imprimé et distribué à l'ensemble des députés. Il est alors inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée plénière ;
8. le rapporteur est chargé de présenter le rapport à l'assemblée. Son exposé est suivi d'un débat relativement sommaire sur le texte, qui implique les orateurs de chaque groupe et un nombre limité de députés. D'une manière générale, le temps de parole est restreint et son respect sévèrement contrôlé. Ensuite a lieu la présentation des amendements ; le rapporteur donne un avis sur chacun d'eux au nom de la commission parlementaire. Le vote n'intervient pas à l'issue des débats, mais lors d'une des « heures de votes » qui sont organisées aux moments de la session où l'affluence parlementaire est la plus forte.

En cas de procédure de codécision, le vote du Parlement ne conclut que la première lecture. Il permet au Conseil de définir sa position commune. Si elle ne concorde pas avec celle du Parlement, elle est transmise par le président de l'assemblée à la commission compétente afin que celle-ci adopte une recommandation, sous la forme d'un nouveau rapport, pour la seconde lecture.

Avec la généralisation des trilogues législatifs, le rapporteur et les rapporteurs fantômes jouent un rôle crucial dans les négociations avec la Commission et le Conseil. Celles-ci ne peuvent toutefois commencer avant l'adoption d'un rapport en commission parlementaire et nécessitent l'approbation de la commission, voire de l'assemblée plénière.

4. En matière budgétaire, depuis que la Communauté est financée par des ressources propres et non plus seulement par des contributions des États membres (traités de 1970 et 1975), le PE partage avec le Conseil le pouvoir d'amender, d'adopter et de rejeter le projet de budget élaboré par la Commission. Le traité de Lisbonne a supprimé les restrictions qui s'appliquaient au pouvoir budgétaire du Parlement à travers la distinction spé cieuse entre dépenses obligatoires et non obligatoires. Il jouit désormais d'un pouvoir égal à celui du Conseil pour l'ensemble des dépenses; ce pouvoir reste toutefois encadré par le plafond qui s'applique au montant global du budget, par la programmation budgétaire pluriannuelle établie par le Conseil européen et par l'absence complète de pouvoir du PE en matière de ressources. Le pouvoir budgétaire permet néanmoins au Parlement d'influer sur les politiques communautaires en agissant sur leur financement. Il est aussi chargé de veiller à la bonne exécution du budget de l'Union via la procédure dite de décharge budgétaire; elle lui donne de nombreuses informations sur les politiques européennes et sur les activités de la Commission qui contribuent à l'exercice de ses pouvoirs législatifs et de contrôle. Elle constitue aussi un moyen de pression sur celle-ci.
5. Le PE a des pouvoirs de nomination. Il joue depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union (1^{er} novembre 1993) un rôle formel dans la procédure de nomination de la Commission par les gouvernements nationaux. Comme on l'a vu précédemment, le traité prévoit que son président est choisi par le Conseil européen en fonction du résultat des élections européennes, puis « élu » par le Parlement à la majorité de ses membres; les députés n'ayant, *a priori*, pas le choix du candidat, il s'agit en fait d'une simple investiture. Depuis 2014, le PE veille toutefois à peser sur ce choix, avec la procédure du *Spitzenkandidaten* (voir l'encadré 13). Malgré ses limites et ambiguïtés, cette nouvelle procédure contribue à politiser et à dramatiser davantage les élections européennes, en ouvrant la possibilité d'une alternance

politique à la tête de la Commission. À l'issue de l'élection du président, le Parlement investit le collège des commissaires par un second vote (à la majorité des votants), après audition individuelle des candidats par les commissions parlementaires compétentes. Le Parlement élit aussi le médiateur européen et participe, plus ou moins directement, à la nomination d'autres acteurs : président de la Banque centrale européenne, membres de la Cour des comptes, etc.

Encadré 13. Quatre scénarios pour les *Spitzenkandidaten*

En 2014, le PE a tenté de maximiser son influence sur la nomination du président de la Commission en organisant les élections européennes sous la forme d'une compétition entre les leaders des principaux partis politiques européens. Pour ce faire, il a proposé une interprétation audacieuse des nouvelles dispositions introduites par le traité de Lisbonne. Le système des *Spitzenkandidaten*, ou candidats de tête, lui a permis d'imposer le candidat du PPE, Jean-Claude Juncker, à la présidence de la Commission. L'expérience a été reconduite en 2019, mais le PE n'a pas réussi à s'entendre sur le nom d'un candidat. Le Conseil européen a donc opéré son choix sans son intervention⁹². En 2024, les principaux partis européens ont, à nouveau, choisi de désigner des candidats de tête, mais la candidature d'Ursula von der Leyen, présidente sortante de la Commission, a à nouveau bousculé le jeu, puisqu'elle n'était pas candidate aux élections européennes.

Ce dispositif reste fragile, car il repose sur une interprétation très spécifique des traités que le Conseil européen ne partage pas. Les représentants des États membres ont, jusqu'à présent, refusé de formaliser le système des candidats de tête, malgré les nombreuses initiatives prises par le PE en ce sens⁹³.

On peut aujourd'hui envisager quatre issues pour la procédure :

- 92 M. Westlake, « 'They Are No Different, They Are Much the Same...' Post-2019 Inter-Institutional Dynamics in the European Union », in O. Costa et S. Van Hecke (dir.), *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Cham, Springer International Publishing, 2022, p. 151-168.
- 93 O. Costa et P. Thinus, « Faut-il institutionnaliser la procédure des *Spitzenkandidaten* ? Les enjeux de la légitimation démocratique de l'Union », in *Spitzenkandidaten : oui ou non ?*, hors-série, Paris, Institut Jacques Delors, juin 2022, p. 2-15.

A. La formalisation

Avec le rapport Ruiz Devesa (2022)⁹⁴, le PE a une nouvelle fois réclamé l'institutionnalisation de la procédure des candidats de tête dans l'Acte de 1976. Le Conseil n'y a pas donné suite pour l'heure, mais un revirement est possible. Une autre option serait son inscription dans les traités. À l'issue des travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, en mai 2022⁹⁵, le PE a ainsi réclamé au Conseil européen l'ouverture d'une convention de révision des traités destinée, entre autres, à graver la procédure dans le marbre. De nombreuses voix s'élèvent par ailleurs pour réclamer une révision des traités avant 2029 afin de préparer l'Union à de nouveaux élargissements ; elle pourrait être l'occasion d'une clarification de la procédure de nomination du président de la Commission, par référence à la procédure des *Spitzenkandidaten*.

B. Le *statu quo*

Malgré les pressions du PE, le Conseil n'a pas approuvé le rapport Ruiz Devesa (2022). De même, les différentes demandes de révision des traités n'ont pas été entendues par le Conseil européen. De nombreux responsables nationaux considèrent que l'élargissement peut s'opérer à traités constants. Certains sont aussi ouvertement hostiles au principe des candidats de tête et considèrent que le choix du président de la Commission est une prérogative à laquelle le Conseil européen ne doit pas renoncer. Après le semi-échec de 2024, l'avenir de la procédure reste très incertain.

C. L'abandon

Le Conseil européen pourrait annoncer que, compte tenu des difficultés rencontrées et de l'impossibilité de s'entendre sur les détails de la procédure, il ne prendra plus en considération la candidature avancée par le PE. Il pourrait ainsi s'en tenir aux traités : la prise en compte des résultats de l'élection, la consultation du PE et la soumission du candidat choisi à la validation du PE. En pareille hypothèse, le PE pourrait menacer de rejeter tout candidat qui ne serait pas le candidat de tête du parti victorieux. Toutefois, l'histoire de l'intégration européenne montre que ce type de menace est peu convaincant. Les partis pro-européens

94 Résolution législative du Parlement européen du 3 mai 2022 sur la proposition de règlement du Conseil portant élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct, P9_TA(2022)0129, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=oj%3AJOC_2022_465_R_0018.

95 Résolution du Parlement européen du 4 mai 2022 sur le suivi des conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, Strasbourg, P9_TA(2022)0141, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0141>.

hésiteraient sans doute à déclencher une crise institutionnelle majeure, dont se délecteraient les eurosceptiques et qui pourrait mettre l'Union en péril. En outre, la capacité des chefs d'État et de gouvernement à peser sur les partis européens ne doit pas être sous-estimée.

D. L'accord interinstitutionnel

Cette option relève de la stratégie de dissociation développée par le PE depuis les années 1960 lorsqu'il s'agit de son élection. L'assemblée a en effet toujours choisi de donner la priorité aux réformes les plus aisées, de manière à limiter les conflits politiques dans ses rangs et au sein du Conseil ainsi que les difficultés au stade de la ratification⁹⁶. Après plus de vingt ans d'initiatives parlementaires infructueuses en matière de modification du cadre réglementaire des élections européennes, le PE pourrait se contenter d'un accord interinstitutionnel. Il offrirait des garanties juridiques suffisantes aux différentes institutions et permettrait de clarifier les principaux aspects de l'opération.

6. Le Parlement joue un rôle plus marginal en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune, certains aspects de la politique dite justice et affaires intérieures ainsi que dans les questions couvertes par le pacte budgétaire européen. Le haut représentant pour les Affaires étrangères et la Politique de défense informe et consulte le Parlement sur les principaux aspects et choix en politique étrangère et de sécurité commune ; celui-ci peut poser des questions et formuler des recommandations en la matière tant au haut représentant qu'au Conseil⁹⁷. De même, pour les aspects les plus intergouvernementaux de la coopération en matière pénale et pour la gouvernance de la zone euro, le Parlement n'a pas d'influence effective.

Les compétences du PE se distinguent toujours de celles des parlements des démocraties avancées, car il n'est pas reconnu comme une institution souveraine, seule capable (avec le peuple)

⁹⁶ O. Costa, « The History of European Electoral Reform and the Electoral Act 1976: Issues of Democratisation and Political Legitimacy », Historical Archives of the European Parliament, European Parliament Research Service, European Union History Series, novembre 2015, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU\(2016\)563516_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU(2016)563516_EN.pdf).

⁹⁷ Article 36 TUE.

de voter la loi. Dans l'Union, il est possible d'adopter des normes sans le PE. L'article 294.7 TFUE relatif à la procédure législative ordinaire prévoit en effet que si, dans un délai de trois mois après la transmission de la position commune du Conseil, le Parlement européen « ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé adopté dans la formulation qui correspond à la position du Conseil ». Le PE est aussi réduit au silence quand le Conseil adopte seul des décisions dans les matières intergouvernementales. Le traité de Lisbonne a néanmoins opéré un saut qualitatif. Il énonce, pour la première fois, le caractère transversal et général des compétences du Parlement : l'article 11 du traité sur l'Union dispose qu'il « exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire ». Comme on l'a vu, le traité consacre également un titre aux « principes démocratiques », et son article 10 affirme que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ». Cela donne de solides arguments au PE pour exiger d'être impliqué dans toutes les décisions clés de l'Union.

La nature du Parlement européen : vrai Parlement ou assemblée internationale ?

En raison de la nature des relations entre les trois sommets du triangle institutionnel de l'Union, le Parlement a une marge de manœuvre et une influence beaucoup plus grandes que ses pouvoirs formels ne l'indiquent. Il jouit d'une liberté d'action politique qui n'a rien de commun avec celle des assemblées en régime parlementaire et s'apparente davantage à celle du Congrès américain. Le Parlement ne dispose toutefois pas des larges pouvoirs constitutionnels et des moyens budgétaires et humains de ce dernier ; il doit, en outre, affronter bien des contraintes (plurilinguisme, sièges multiples, problèmes de légitimation, etc.). Son autonomie découle ainsi en grande partie de l'opiniâtreté des députés et de l'habileté dont ils ont fait preuve depuis 1952 dans l'organisation de leurs travaux⁹⁸.

Les pouvoirs du Parlement ont toujours dépendu de sa capacité à organiser sa délibération. Dans un premier temps, avant

98 D. Judge et D. Earnshaw, *op. cit.* ; R. Corbett, F. B. Jacobs et M. Shackleton, *The European Parliament, op. cit.*, 7^e éd.

que l'assemblée ne dispose de pouvoirs législatifs significatifs, son influence provenait en grande partie de son activité délibérative, c'est-à-dire de l'adoption de résolutions déclaratives, dépourvues de force contraignante. Grâce à ce pouvoir tribunitien et à l'utilisation stratégique par les députés de certains veto, notamment en matière budgétaire, l'influence du Parlement sur l'action communautaire était certes indirecte, mais supérieure à la lettre des traités⁹⁹. À compter de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, quand le Parlement a commencé à jouir de pouvoirs législatifs plus significatifs, les députés ont veillé à réformer en profondeur l'organisation interne et la stratégie de leur assemblée. L'objectif était, d'une part, de prouver sa capacité à faire un usage constructif de ses nouveaux pouvoirs et, d'autre part, de créer avec le Conseil et la Commission un rapport de forces propice à la consolidation de son influence et à l'obtention de nouveaux pouvoirs. Chaque traité a donc été suivi d'une réforme fondamentale du fonctionnement de l'assemblée.

Aujourd'hui encore, la question de l'organisation de la délibération du Parlement reste cruciale. Malgré l'évolution spectaculaire de ses pouvoirs, il n'est toujours pas conçu comme souverain : littéralement, le PE exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par les traités. Au-delà d'une définition assez générale de ses fonctions (article 14 TUE), aucun droit particulier ne s'attache à sa représentativité « démocratique » ; ainsi, certaines politiques et certains domaines de compétence lui échappent en partie ou presque totalement. Il faut aussi noter que certains de ses pouvoirs demeurent « négatifs ». On entend par là qu'ils relèvent de sa fonction originelle de contrôle et de limitation : le Parlement n'intervient pas vraiment pour dire la loi, mais pour examiner l'action de la Commission, amender ses propositions et faire contrepoids au Conseil. Dans la plupart des cas, le PE n'a d'ailleurs d'influence que s'il agit et, pour ce faire, s'il parvient à surmonter ses divisions pour répondre aux exigences de majorités et de délais fixées par les traités. En l'absence de compromis interne, il perd l'essentiel de son influence sur l'élaboration du budget et des normes, et ne peut exercer efficacement sa fonction

99 O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, op. cit.

de contrôle ni faire entendre sa voix. Il importe par conséquent que les députés trouvent un équilibre dans l'organisation de leur délibération entre la liberté nécessaire à la préservation de la représentativité de leur assemblée et la rationalisation indispensable à sa participation active au fonctionnement institutionnel de l'Union.

La difficulté provient de ce que la délibération du PE se heurte à de multiples contraintes, qui nécessitent une redéfinition constante de cet équilibre. On en dénombre cinq principales. Un premier faisceau de contraintes est lié au caractère supranational de l'assemblée, qui implique qu'elle a trois sièges, vingt-quatre langues effectives de travail (à la différence de ce qui prévaut à la Commission et au COREPER) et un nombre de députés considérable. Le Parlement souffre en deuxième lieu de l'hétérogénéité de la représentation européenne, que ce soit d'un point de vue partisan (plus de deux cents partis nationaux y sont représentés) et culturel ou du point de vue des objectifs, des attentes, des visions et des logiques d'action des députés. Il faut, en troisième lieu, faire mention du caractère durablement secondaire des élections européennes, qui implique un taux d'abstention encore élevé (environ 50 % en 2019 et en 2024), un renouvellement rapide des députés à l'occasion des élections (60 % de nouveaux élus en 2019 et en 2024) comme en cours de mandat et une faible capacité des élus à invoquer leur mandat représentatif pour se faire entendre de la Commission et du Conseil. La nature hybride du régime de l'Union comporte, elle aussi, son lot de difficultés. Elle induit des relations complexes et changeantes entre les institutions, où la dimension partisane n'est pas manifeste, et ne permet pas au Parlement de bénéficier d'un soutien significatif de la part des citoyens. Enfin, le Parlement doit composer avec des contraintes structurelles telles que son absence de souveraineté (puisque les décisions peuvent être prises sans lui), le grand nombre et la technicité des textes qui lui sont soumis ou encore les délais stricts et les majorités surabondantes prévues par les traités pour beaucoup d'activités législatives, budgétaires et de contrôle¹⁰⁰.

100 R. Corbett, F. B. Jacobs et M. Shackleton, *The European Parliament*, op. cit., 7^e éd. ; D. Judge et D. Earnshaw, op. cit.

Il ne faut toutefois pas s'arrêter à ce tableau très sombre du fonctionnement du Parlement. Les députés disposent aussi de ressources inhabituelles. En premier lieu, ils profitent de la jeunesse de l'institution : l'assemblée présente une organisation souple et pragmatique, peu soumise à des rigidités historiques et protocolaires, qui évolue en fonction des contraintes, des objectifs et du contexte politique. À cet égard, le fort taux de renouvellement des députés européens n'est pas dépourvu d'aspects positifs : c'est un gage d'inventivité, de souplesse et de contacts plus étroits avec la société civile, les territoires de l'Union et les citoyens. À la différence de nombreuses chambres nationales, le PE n'est pas majoritairement composé d'élus qui y font toute leur carrière et finissent par se couper de la société. Le PE dispose, en deuxième lieu, d'une très grande autonomie organisationnelle : ses députés sont libres de définir les modalités de leur délibération, le règlement intérieur de l'assemblée, son calendrier de travail et son ordre du jour. Ils sont incidemment passés maîtres dans l'art de détourner certaines compétences de leurs fins, d'interpréter à leur avantage les nouvelles dispositions des traités et de tirer des moyens de pression des pouvoirs formels de l'assemblée pour accroître son influence. On l'a constaté une fois de plus en 2014, lorsque les députés européens ont imposé au Conseil européen la procédure des *Spitzenkandidaten*. Le Parlement jouit également d'une indépendance certaine vis-à-vis des partis nationaux et européens : les députés usent de leurs pouvoirs avec une grande liberté – par comparaison avec leurs homologues nationaux – au terme d'un processus de délibération souvent ouvert, et non de la confrontation de positions partisans figées ou de l'exécution d'instructions extérieures. Le Parlement n'a, en effet, pas pour mission d'aider les autres institutions à mettre en œuvre un programme de gouvernement. Cela a été le cas pendant la première moitié du mandat de la Commission Juncker, en raison d'une alliance formelle des groupes les plus modérés (S&D, ALDE, PPE), et ils contribuent, depuis toujours, à soutenir globalement l'action de la Commission. Néanmoins, le PE se fait fort de contrôler et d'influencer l'action de l'Union au cas par cas, en faisant valoir sur chaque texte et chaque dossier un point de vue volontiers différent de celui de la Commission et du Conseil. Pour reprendre la typologie de Bernard Manin des trois âges

du gouvernement représentatif (parlementarisme de notables, démocratie de partis, démocratie du public), l'Union est dans le premier âge, celui où le Parlement a encore un rôle central et n'est ni soumis aux partis, ni dépossédé de son pouvoir au profit de l'opinion publique ou des médias¹⁰¹. L'assemblée jouit, enfin, du caractère durablement dominant du clivage entre pro- et antieuropéens, qui facilite l'obtention « au centre », entre les groupes pro-européens (PPE, S&D, Renew, Verts), des majorités surabondantes parfois exigées par les traités et toujours utiles dans les négociations interinstitutionnelles.

Depuis le milieu des années 1980, en raison des élargissements successifs de l'Union, de l'accroissement de ses compétences et de l'attribution au PE de nouveaux pouvoirs, les députés doivent faire face à une inflation constante des contraintes qui pèsent sur leurs travaux. Aussi ont-ils mis à profit leur indépendance pour encadrer et rationaliser leurs délibérations de manière de plus en plus rigoureuse. Ceci s'est traduit par un accroissement des prérogatives des groupes politiques, le développement du travail en commission et le renforcement de l'autorité de ses instances hiérarchiques (président, Bureau, Conférence des présidents)¹⁰². Les députés ont néanmoins réussi à préserver le caractère central de la logique délibérative dans son fonctionnement global, même si l'assemblée plénière est loin d'en offrir un conforme à l'idéal de la démocratie délibérative¹⁰³.

101 B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1^{re} éd., 1995.

102 N. Brack, O. Costa et C. Dri, « Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative : une analyse des évolutions de son organisation », *Bruges Political Research Papers*, 39, 2015, p. 1-46.

103 O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, op. cit.

CHAPITRE V

Les organes de contrôle

Afin de maximiser l'efficacité du fonctionnement de l'Union et d'en améliorer la légitimation, des organes de contrôle ont été créés au fil du temps. Il s'agit d'autorités indépendantes, chargées de superviser les activités et les décisions des institutions européennes et des États membres et de veiller à ce que tous les acteurs de l'Union respectent les traités, le droit dérivé et les règlements intérieurs des institutions. Dans ce chapitre, nous présenterons brièvement les quatre principaux organes de contrôle de l'Union : la Cour de justice, qui veille à ce que les traités et les normes européennes soient respectés et appliqués de manière uniforme dans tous les États membres ; la Cour des comptes, qui supervise l'exécution du budget par la Commission ; le médiateur européen, qui instruit des plaintes relatives à l'action d'institutions et d'organes de l'Union ; l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui combat la fraude au budget de l'Union ainsi que la corruption et les comportements délictueux au sein des institutions européennes.

LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

La Cour de justice de l'Union comprend la Cour elle-même et le Tribunal¹. Elle assure le respect du droit primaire (les traités) et dérivé (les normes adoptées par les institutions de l'Union) et contrôle la légalité des actes du Conseil, de la Commission et de la

¹ Un tribunal de la fonction publique a été créé en 2004 ; il a cessé ses activités le 1^{er} septembre 2016 après avoir transféré au Tribunal ses compétences dans le contexte de la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union.

Banque centrale européenne (autres que les recommandations et les avis), ainsi que des actes du Parlement et du Conseil européen (et des organes et organismes de l'Union) destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers².

Composition et pouvoirs

La Cour de justice siège à Luxembourg. Elle compte un juge par État membre. Depuis le traité de Lisbonne, la qualité des candidatures proposées par les États est évaluée par un groupe de sept personnes composé d'anciens juges de la Cour de justice et des cours constitutionnelles des États membres ainsi que d'experts, dont un proposé par le Parlement européen. Les États restent toutefois libres du choix de leur candidat. Les juges désignent en leur sein leur président pour un mandat renouvelable de trois ans. Ils sont assistés de onze avocats généraux nommés par les États membres, mais indépendants de ceux-ci. Les juges et les avocats généraux sont nommés pour un mandat de six ans, renouvelable. Les juges et les avocats généraux sont assistés par des référendaires, trois pour les premiers et quatre pour les seconds. Ce sont des juristes qualifiés qui sont attachés à la personne du juge ou de l'avocat général et constituent une sorte de cabinet.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Cour est compétente pour l'ensemble des politiques de l'Union; auparavant, la plupart des activités extérieures à la Communauté européenne lui échappaient. Plusieurs types de recours (en manquement, en annulation, en carence, à titre préjudiciel, etc.) sont ouverts, selon les cas, aux États membres, aux institutions de l'Union et à « toute personne physique ou morale » (avec de fortes restrictions). Ils permettent de garantir que l'ensemble des acteurs concernés par le droit européen (institutions, États, administrations, acteurs économiques et sociaux, etc.) le respectent.

Depuis l'Acte unique, la Cour est assistée du Tribunal de première instance (qui a pris le nom de « Tribunal » lors de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne), compétent pour les affaires mineures qui peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour. Le Tribunal se composait initialement d'un juge par État membre,

2 Article 19 TUE.

mais depuis une réforme de 2016 (entrée en vigueur en 2019), chaque État a la possibilité de nommer deux juges pour un mandat de six ans. Le Tribunal ne compte pas d'avocat général, mais un juge peut jouer ce rôle; dans ce cas, il ne prend pas part au jugement.

La division du travail entre la Cour et le Tribunal est la suivante: la Cour est responsable en général pour les recours en manquement contre les États, les renvois préjudiciels et les appels contre les décisions du Tribunal en matière de recours directs; le Tribunal s'occupe surtout des recours en annulation et en carence, des recours en indemnité en matière de responsabilité non contractuelle et du contentieux de la fonction publique européenne.

Les différents types de recours

Le droit européen peut faire l'objet de deux types de recours: nationaux et européens. Les plaignants peuvent, d'abord, agir devant le juge national, qui est considéré comme juge de droit commun. Dans l'Union, il n'y a pas de système juridictionnel déconcentré dans les États membres, comme c'est le cas dans les fédérations; ce sont les juridictions nationales qui doivent appliquer le droit européen. Les plaignants peuvent aussi, sous certaines conditions restrictives, saisir la Cour de justice, dans le cadre de différents types de recours directs ou indirects.

Le *renvoi préjudiciel* est destiné à coordonner l'ordre juridique européen et les ordres juridiques nationaux. Dans le cadre d'un litige dont il est saisi, un juge national peut suspendre la procédure et demander à la Cour de justice si l'acte adopté par les institutions de l'Union est valable ou comment cet acte ou les traités de l'Union doivent être interprétés. Le renvoi préjudiciel représente plus de la moitié des arrêts rendus par la Cour de justice et a constitué un élément fondamental de la bonne application du droit européen et de son interprétation uniforme. L'arrêt de la Cour n'est pas destiné à régler un litige: c'est la juridiction nationale qui tranche. La procédure permet aussi aux plaignants de s'opposer à des actions des États membres qui seraient contraires au droit européen.

Le *recours en manquement* est fondé sur une possible violation des obligations qui incombent aux États membres en vertu

des traités. La Cour décide de la recevabilité du recours, en fonction de l'auteur du manquement (un État membre), de sa nature (le non-respect du droit de l'UE par une action ou une carence d'action) et l'identité du requérant (la Commission européenne ou un État membre ou, dans certains cas, la Banque européenne d'investissement ou la Banque centrale européenne). Le recours est généralement précédé d'une phase où la Commission essaie de convaincre l'État de faire cesser le manquement. Si elle échoue, la Cour est saisie par la Commission ou par un État membre. L'arrêt de la Cour est une mise en demeure à l'État de mettre fin au manquement ; le traité de Maastricht a introduit la possibilité de sanctions financières.

Le *recours en annulation* permet un contrôle des actes des institutions de l'UE. L'acte attaqué doit émaner d'une institution, d'un organe ou d'un organisme européen et produire des effets de droit à l'égard des tiers. Il y a trois types de requérants : les requérants « privilégiés » sont les États membres, le Conseil, la Commission et le Parlement européen, qui peuvent saisir la Cour sans condition ; les requérants « particuliers » sont la Cour des comptes, le Comité des régions et la Banque centrale européenne, qui peuvent agir seulement pour défendre leurs prérogatives ; les requérants « ordinaires » sont les personnes morales ou les particuliers destinataires d'un acte ou directement concernés ou affectés par un acte qui ne comporte pas de mesures d'exécution. Quatre motifs peuvent conduire à une annulation de l'acte : l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application et le détournement de pouvoir. L'annulation de l'acte peut être totale ou, le plus souvent, partielle.

L'*exception d'illégalité* est un contrôle de la légalité d'un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'UE. Il ne s'agit pas d'un recours direct, mais d'une invocation de l'inapplicabilité d'un acte incident. Elle peut être soulevée par les parties au litige s'il existe un lien entre l'acte attaqué et l'acte contre lequel est soulevée l'exception. Les effets de la décision sont limités aux parties du litige.

Le *recours en carence* permet de sanctionner l'abstention du législateur ou de la Commission lorsque le traité leur fait obligation d'agir. Il peut viser tous les organismes et institutions

de l'Union pour faire constater que l'organe en question s'est abstenu, en violation du traité, d'adopter ou d'adresser un acte ou un acte préparatoire prévus par le droit primaire ou dérivé. Lorsque l'auteur de l'omission dispose d'un pouvoir discrétionnaire, le recours en carence n'est pas admissible. Les conditions de recevabilité sont les mêmes que pour le recours en annulation. Le recours en carence doit être introduit par le requérant après avoir invité l'institution à agir. L'arrêt final est purement déclaratoire : il se borne à constater l'illégalité de l'omission.

Le *recours en indemnité* est ouvert aux particuliers et aux personnes morales de l'Union, ainsi qu'aux États membres victimes d'une erreur commise par une institution ou un agent de l'UE. Il y a trois conditions cumulatives pour cela : l'existence d'une action illégale, c'est-à-dire de la violation caractérisée d'une norme de droit de l'Union qui reconnaît des droits au particulier, à une entreprise ou à un État membre ou qui a été édictée pour les protéger ; la réalité du dommage ; et le lien de causalité entre la violation et le dommage.

Le rôle de la Cour dans l'intégration européenne

La Cour a joué depuis les années 1960 un rôle fondamental dans le processus d'intégration et reste un acteur clé du fonctionnement de l'Union³. Elle a été créée pour protéger les États membres et leurs ressortissants des actions et des excès éventuels de la Haute Autorité de la CEEA (en tant que cour administrative) et arbitrer les différends entre les gouvernements des États membres (en tant que cour internationale)⁴. Mais elle a très tôt utilisé son pouvoir

3 K. J. Alter, « The European Court's Political Power: The Emergence of an Authoritative International Court in the European Union », *West European Politics*, 19, 1996, p. 458-487 ; A.-M. Burley et W. Mattli, « Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration », *International Organization*, 47(1), 1993, p. 41-76 ; L. Conant, « Review Article: The Politics of Legal Integration », *Journal of Common Market Studies*, 45(1), 2007, p. 45-66 ; R. Dehousse, *The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*, New York, St. Martin's Press, 1998 ; M. McCown, « Judicial Law-Making and European Integration: The European Court of Justice », in J. J. Richardson (éd.), *European Union: Power and Policy-Making*, New York, Routledge, 3^e éd., 2006, p. 171-185 ; A. Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004.

4 Dans les faits, on constate que les États membres ont favorisé davantage les voies non judiciaires de résolution de leurs différends.

d'interprétation du droit communautaire à la manière d'une cour constitutionnelle pour rendre des arrêts très audacieux dans leur interprétation des traités, surtout dans les années 1957-1990⁵. Ce faisant, elle a contribué à forger un ordre juridique complet, quasi fédéral, qui est à la base de l'intégration européenne⁶.

La Cour a mobilisé ses compétences pour donner au droit communautaire une force constitutionnelle, établir les principes clés de l'ordre européen, faire avancer l'intégration et stimuler le développement de nouvelles politiques lorsque le Conseil et la Commission étaient peu actifs. Si les juges se sont d'abord montrés assez prudents, ils ont ensuite fait preuve d'un fort activisme⁷, par le biais du recours préjudiciel, qui permet à une juridiction nationale de saisir la Cour pour qu'elle interprète le droit communautaire sans trancher l'affaire sur le fond⁸.

Un tour d'horizon de l'intégration juridique européenne

Au fil du temps, la Cour a renforcé peu à peu le statut du droit européen à travers l'établissement de deux grands principes : l'effet direct (ou l'applicabilité directe) du droit européen et sa primauté sur le droit des États membres. En 1963, l'arrêt *Van Gend & Loos*⁹ a permis à la Cour de constitutionnaliser le droit européen en établissant que les traités confèrent des droits et des obligations non seulement aux États membres, mais aussi à leurs ressortissants, ce que les cours nationales ont été contraintes de reconnaître et de mettre en pratique. La Cour de justice a étendu ce principe de l'effet direct du droit européen à travers d'autres

5 K. Lenaerts, « Some Reflections on the Separation of Powers in the EU », *Common Market Law Review*, 28, 1991, p. 11-35.

6 A. Stone Sweet et J. A. Caporaso, « La Cour de justice et l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, 48(2), 1998, p. 195-244 ; D. Wincott, « The Role of Law or the Rule of the Court of Justice? An "Institutional" Account of Judicial Politics in the European Community », *Journal of European Public Policy*, 2(4), 1995, p. 583-602.

7 Sur l'importance du contexte politique et la prudence de la Cour, voir K. Alter, « Who Are the Masters of the Treaty? European Governments and the European Court of Justice », *International Organization*, 52, 1998, p. 125-152.

8 J. Weiler, « A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors », *Comparative Political Studies*, 24, 1994, p. 510-534 ; S. Schmidt et D. Kelemen, *The Power of the European Court of Justice*, Londres, Routledge, 2013.

9 Cour de justice, 5 février 1963, *Van Gend & Loos*, 26/62 (ECLI:EU:C:1963:1).

jugements dans les années qui ont suivi. Plus récemment, la Cour a également estimé que les directives s'appliquent à partir de leur adoption et non pas de leur mise en œuvre, dans un jugement jugé audacieux même si l'on ne peut pas encore parler d'effet direct horizontal¹⁰. En 1964, l'arrêt *Costa c. Enel*¹¹ lui a permis de poser le principe de la primauté du droit européen sur les droits nationaux; ce faisant, elle a établi une hiérarchie des normes dans la Communauté et s'est érigée en cour constitutionnelle de cet ordre juridique¹². Depuis, lorsqu'il existe un conflit entre le droit national et le droit européen, les cours nationales sont tenues d'appliquer le second, même s'il contredit des dispositions nationales postérieures ou des règles constitutionnelles. Ce principe est vital pour l'intégration européenne et pour le bon fonctionnement de l'Union: sans cela, les États pourraient faire abstraction des normes européennes qui leur déplaisent ou adopter des normes nationales contraires, et il serait impossible d'avoir un ordre juridique uniforme à l'échelle de l'Union. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ce principe est explicitement mentionné dans la déclaration n° 17.

Dans les années 1980, la complexification du système européen a entraîné de nombreux différends entre les institutions européennes, que la Cour a dû arbitrer. Ce faisant, elle a contribué à clarifier les pouvoirs et le fonctionnement du régime politique de l'Union. Elle a arrêté que les institutions devaient fournir une justification de la base juridique choisie pour élaborer la législation européenne¹³; cela a contribué à réduire leur marge d'action, puisque, par le passé, elles optaient pour la base la plus propice à la réalisation de leurs objectifs politiques. La Cour

10 Cour de justice, 22 novembre 2005, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, aff. C-144/04. Voir M. Brisse, « La jurisprudence européenne sur les discriminations fondées sur l'âge », *Retraite et société*, 2(51), 2007, p. 286-291. DOI: 10.3917/rs.051.0286.

11 Cour de justice, 15 juillet 1964, *Costa c. Enel*, 6/64 (ECLI:EU:C:1964:66).

12 K. J. Alter, « The European Court's Political Power: The Emergence of an Authoritative International Court in the European Union », *op. cit.*; K. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001; J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2004; A. Stone Sweet, *op. cit.*

13 Cour de justice, 26 mars 1986, *Commission c. Conseil*, 45/86 (ECLI:EU:C:1987:163).

a aussi et surtout défendu les droits du PE en établissant qu'il devait obligatoirement être consulté lorsque le traité le prévoyait, même si ses avis n'avaient pas de caractère contraignant, et en lui reconnaissant le droit de la saisir, malgré le silence des traités à cet égard¹⁴. De même, la Cour a renforcé les droits des institutions de l'Union vis-à-vis des sociétés extraeuropéennes en affirmant qu'elle pouvait agir légalement contre celles-ci dans certaines conditions¹⁵. La Cour a aussi accru les compétences de l'Union dans des domaines clés, tels que la politique sociale, et a stimulé le développement de nouvelles politiques, comme l'égalité des genres ou encore la non-discrimination sur la base de l'âge¹⁶. À travers une jurisprudence abondante, elle a par ailleurs poussé les États membres à mieux coordonner leurs politiques et même à harmoniser certaines de leurs pratiques¹⁷. Plus récemment, les arrêts de la Cour ont beaucoup influencé les systèmes nationaux de santé. Dans ses décisions, la Cour a ainsi défini la durée maximale de travail des médecins en Europe et reconnu des droits aux patients, tels que celui de réclamer des soins non urgents dans un État autre que le leur¹⁸.

Enfin, la Cour a joué un rôle majeur dans la promotion des quatre libertés qui constituent la base du marché unique (liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux) et dans la libéralisation du commerce des marchandises, à

14 Cour de justice, 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement européen*, 294/83 (ECLI:EU:C:1986:166); J.-P. Jacqué, *op. cit.*; M. McCown, *op. cit.*; M. McCown, « The European Parliament Before the Bench: ECJ Precedent and European Parliament Litigation Strategies », *Journal of European Public Policy*, 10(6), 2003, p. 974-995.

15 Cour de justice, 31 mars 1993, *Ahlström Osakeyhtiö e.a. (dit Wood Pulp)*, aff. C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 et C-125/85 à C-129/85 (ECLI:EU:C:1993:120).

16 Cour de justice, 25 mai 1971, *Defrenne I*, 80/70 (ECLI:EU:C:1971:55); 8 avril 1976, *Defrenne II*, 43/75 (ECLI:EU:C:1976:56); 17 mai 1990, *Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group*, 262/88 (ECLI:EU:C:1990:209); Cour de justice, 22 novembre 2005, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, aff. C-144/04.

17 *Defrenne I*; *Defrenne II*; *Barber c. Royal Exchange Assurance*, précités.

18 Cour de justice, 28 avril 1998, *Decker c. Caisse de maladie des employés privés*, 120/95 (ECLI:EU:C:1998:167); *Kholl c. Union des caisses de maladie*, 158/96 (ECLI:EU:C:1998:171); 16 mai 2006, *Yvonne Watts c. Bedford Primary Care Trust*, 372/04 (ECLI:EU:C:2006:325).

une époque où le Conseil était passif¹⁹. L'arrêt *Cassis de Dijon*²⁰, par exemple, a établi en 1978 le fameux principe de reconnaissance mutuelle, qui prévoit qu'un produit respectant les normes d'un État membre doit pouvoir être exporté dans un autre. En réduisant considérablement le nombre de normes à adopter, ce principe a beaucoup facilité la mise en place du marché intérieur. Des règles européennes venant se substituer aux règles nationales n'ont en effet été adoptées que dans un nombre limité de secteurs; pour le reste, les États se sont simplement engagés à reconnaître la validité de leurs normes respectives. La Cour a aussi étendu les compétences de l'Union dans la gestion du marché intérieur. En 1986, l'arrêt *Nouvelles Frontières*²¹ a donné le feu vert à la dérégulation du secteur aérien, tandis que l'arrêt *Espagne, Belgique et Italie c. Commission*²² a accru, en 1992, les pouvoirs de la Commission dans le domaine de la politique de la concurrence, en lui permettant de lutter contre les monopoles. Plus récemment, la Cour a pris des positions controversées lorsque les systèmes nationaux définissant les relations industrielles sont entrés en conflit avec le principe de libre circulation des services²³ et a agi comme *agenda-setter* dans certains champs tels que le travail détaché²⁴.

D'une manière générale, la Cour a donc favorisé aussi bien l'intégration négative, en limitant la capacité de régulation des États membres dans le cadre du marché intérieur, que l'intégration

19 Cour de justice, 11 juillet 1974, *Dassonville*, 8/74 (ECLI:EU:C:1974:82) et 20 février 1979, *Rewe-Zentral* (dit *Cassis de Dijon*), 120/78 (ECLI:EU:C:1979:42); M. P. Maduro, *We, the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 1998.

20 Cour de justice, 20 février 1979, *Cassis de Dijon*, 120/78 (ECLI:EU:C:1979:42).

21 Cour de justice, 30 avril 1986, *Ministère public c. Lucas Asjes e.a., Andrew Gray e.a., Jacques Maillot e.a. et Léo Ludwig e.a.*, 209 à 213/84 (ECLI:EU:C:1986:188).

22 Cour de justice, 17 novembre 1992, *Espagne, Belgique et Italie c. Commission*, aff. C-271/90, C-281/90 et C-289/90 (ECLI:EU:C:1992:440).

23 Cour de justice, 18 décembre 2007, *Laval*, 341/05 (ECLI:EU:C:2007:809); 3 avril 2008, *Rüffert*, 346/06 (ECLI:EU:C:2008:189); 11 décembre 2007, *Viking*, 438/05 (ECLI:EU:C:2007:772).

24 A. Lubow et S. K. Schmidt, « A Hidden Champion? The European Court of Justice as an Agenda-Setter in the Case of Posted Workers », *Public Administration*, 99(2), 2021, p. 321-334.

positive, en promouvant l'adoption de normes communes dans une série de domaines politiques²⁵.

Un gouvernement des juges ?

La jurisprudence abondante et la doctrine ambitieuse de la Cour ont amené les chercheurs à évoquer l'hypothèse d'une « judiciarisation » de la politique dans l'Union et à s'interroger sur ses conséquences²⁶. Ce processus a eu, en fait, des résultats différenciés²⁷. Dans certains domaines, il a poussé les institutions à légiférer ; les arrêts en matière d'égalité des genres ont ainsi contribué à l'adoption des directives sur le temps de travail et sur l'égalité de traitement. Dans d'autres, la Cour a approuvé les décisions prises par les institutions européennes et garanti la stabilité du droit, par exemple en validant la gouvernance de la zone euro²⁸. Dans d'autres cas encore, l'activisme de la Cour a aiguisé la vigilance des gouvernements nationaux, qui ont tenté de revenir sur les effets de certains jugements à l'occasion de la réforme des traités et cherché à limiter la liberté d'interprétation

25 K. J. Alter et S. Meunier-Aitsahalia, « Judicial Politics in the European Community: European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision », *Comparative Political Studies*, 26(4), 1994, p. 535-561 ; R. A. Cichowski, « Women's Rights, the European Court and Supranational Constitutionalism », *Law and Society Review*, 38(3), 2004, p. 489-512 ; R. Dehousse, *op. cit.* ; J. Tallberg, « Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? », *West European Politics*, 25(1), 2002, p. 23-46.

26 Alec Stone Sweet définit la « judiciarisation » (*judicialization*) de la politique comme le phénomène selon lequel « la fabrique judiciaire de la loi – définie comme une loi produite par un juge à travers une interprétation normative, une argumentation et l'application de normes légales à des faits dans le cadre de règlements des différends – influence le comportement stratégique d'acteurs non judiciaires » (A. Stone Sweet, « The European Court of Justice and the Judicialization of EU governance », *Living Reviews in European Governance*, 5(2), 2010, p. 7). Voir aussi J. Commaille, L. Dumoulin et C. Robert, *La Juridicisation du politique : leçons scientifiques*, Paris, LGDJ/Maison des sciences de l'homme, t. 7, 1^{re} éd., 2000 ; R. Hirschl, « The Judicialization of Politics », in K. E. Whittington et G. A. Caldeira (éds), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 119-141 ; A. Stone Sweet, *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2000.

27 J. Commaille, F. Dumoulin et C. Robert, *op. cit.* ; A. Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, *op. cit.* ; A. Stone Sweet, *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe*, *op. cit.*

28 Cour de justice, 27 novembre 2012, *Pringle*, aff. C-370-12.

des juges européens en entourant certaines dispositions de précautions multiples²⁹.

Il ne faut donc pas exagérer l'influence du « gouvernement des juges » européens. Certes, les États membres ne disposent pas de pouvoir de rétorsion contre la Cour (autre qu'une improbable réforme des traités) et ses membres jouissent d'une grande indépendance³⁰. Mais l'action de la Cour n'est pas à sens unique et elle contribue aussi à protéger les intérêts des États. Comme l'ont noté Carruba et ses collègues, la jurisprudence de la Cour a certes favorisé une plus grande intégration, mais cette évolution correspondait aux préférences des gouvernements et ne s'est pas opérée contre leur volonté³¹. De plus, la Cour n'est pas maître des affaires qui lui sont soumises : elle ne peut s'autosaisir d'un cas et doit attendre que des acteurs le fassent. En outre, elle n'a pas la possibilité d'agir en l'absence de base légale – traité ou acte de droit dérivé. Comme le remarque Wincott, la Cour ne peut pas créer une politique à part entière ; au mieux, ses arrêts peuvent constituer un encouragement à adopter de nouvelles normes³². De plus, si la compétence de la Cour a été élargie à de nouveaux domaines tels que la citoyenneté, le droit du travail, la fiscalité ou encore la justice et les affaires intérieures, cela s'est accompagné d'une plus grande sensibilité politique et de nombreux domaines échappent encore à sa compétence³³.

Par ailleurs, la Cour n'a pas les moyens de mettre ses jugements en œuvre et doit s'en remettre aux cours nationales,

29 D. S. Martinsen, *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

30 K. J. Alter, « The European Court's Political Power », *op. cit.* ; A. Stone Sweet et T. Brunell, « The European Court of Justice, State Noncompliance, and the Politics of Override », *American Political Science Review*, 106, 2012, p. 204-213.

31 C. Carruba, M. Gabel et C. Hankla, « Understanding the Role of the European Court of Justice in European Integration », *American Political Science Review*, 106(1), 2012, p. 214-223 ; O. Larssen et D. Naurin, « Judicial Independence and Political Uncertainty: How the Risk of Override Impacts on the Court of Justice of the EU », *Comparative Political Studies*, 49, 2016, p. 1-29.

32 D. Wincott, « The Court of Justice and the Legal System », in L. Cram, D. Dinan et N. Nugent (éds), *Developments in the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1999, p. 84-104.

33 S. Saurugger et F. Terpan, *The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2017.

puisque'il n'existe pas un système de juridictions fédérales sur tout le territoire de l'Union comme c'est le cas dans nombre d'États fédéraux. Si les tribunaux ordinaires des États membres se sont révélés, au fil des ans, des partenaires cruciaux, certaines cours nationales, et surtout les plus hautes juridictions civiles, administratives ou constitutionnelles, ont souvent été réticentes à accepter la jurisprudence de la Cour de Luxembourg et ont résisté à certains aspects de sa doctrine, et notamment aux principes d'effet direct et de primauté du droit européen³⁴. En outre, les juridictions nationales disposent d'une grande latitude dans leur application de la jurisprudence de la Cour et peuvent en amoindrir considérablement la portée pratique³⁵. Enfin, comme Kelemen le fait remarquer, la « judiciarisation » de la politique peut avoir des effets positifs qui dépassent la problématique de l'intégration européenne. Il estime en effet que le rôle croissant des cours dans la fabrique des politiques ne nuit pas à son caractère démocratique, puisqu'il pousse au contraire les États membres à accroître la transparence, la sécurité juridique et l'accès à la justice au niveau national : « En insistant sur la transparence, la responsabilité et les droits individuels, le droit européen accroît les opportunités de participation publique à la gouvernance et, de ce fait, promet d'améliorer la qualité de la démocratie en Europe. »³⁶

Ces dernières années, les juges européens, conscients des réactions négatives suscitées par certains de leurs arrêts auprès des gouvernements nationaux ou même du grand public (comme l'arrêt *Bosman*³⁷ de 1995), se sont montrés plus prudents et les

34 M. Herdegen, « Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an Ever Closer Europe », *Common Market Law Review*, 31, 1994, p. 235-244 ; J. Golub, « The Politics of Judicial Discretion: Rethinking the Interaction between National Courts and the European Court of Justice », *West European Politics*, 19(2), 1996, p. 360-385 ; A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet et J. H. H. Weiler (éds), *The European Court and the National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Oxford, Hart Publishing, 1998.

35 L. Conant, *Justice Contained*, Ithaca, Cornell University Press, 2002 ; M. A. Pollack, « The New EU Legal History: What's New, What's Missing? », *American University International Law Review*, 28(5), 2013, p. 1257-1310.

36 R. D. Kelemen, « Eurolegalism and Democracy », *Journal of Common Market Studies*, 50(1), 2012, p. 65.

37 Cour de justice, 15 décembre 1995, *Union royale belge des sociétés de football association e.a. c. Bosman e.a.*, aff. C-415/93 (ECLI:EU:C:1995:463) ;

cas audacieux sont moins fréquents³⁸. Ils le resteront sans doute dans les années à venir, en raison des réticences globales que suscite l'intégration supranationale, de l'intensification potentielle des conflits verticaux (avec, notamment, la reconnaissance par le traité de Lisbonne du droit des parlements nationaux de saisir la Cour pour faire respecter le principe de subsidiarité) et de la réticence traditionnelle des juges européens à trancher des contentieux politiques³⁹ 40. On remarque que des principes aussi fondamentaux que la primauté du droit européen restent fréquemment contestés par des responsables politiques nationaux, eurosceptiques ou non, et font l'objet de débats récurrents au sein des parlements nationaux. En raison de la nature hybride de l'Union européenne et de la persistance du principe de la souveraineté des États membres, il n'est pas facile pour certains élus d'accepter l'idée que le droit européen prévaut, y compris sur le droit constitutionnel des États, et que les jugements de la Cour de justice s'imposent aux autorités nationales et contraignent leur liberté d'action⁴¹.

L. Barani, « The Role of the European Court of Justice as a Political Actor in the Integration Process: The Case of Sport Regulation after the Bosman Ruling », *Journal of Contemporary European Research*, 1(1), 2005, p. 42-58.

38 R. Dehousse, *The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*, Londres, Macmillan, 1998; S. Saurugger et F. Terpan, *op. cit.*; S. Saurugger et F. Terpan, « Resisting 'New Modes of Governance': An Agency-Centred Approach », *Comparative European Politics*, 14, 2016, p. 53-70.

39 Ainsi, une affaire a récemment fait grand bruit. Sur la base d'une demande de décision préjudicielle introduite par le Conseil du contentieux des étrangers (Belgique), la Cour devait se prononcer sur l'interprétation du code des visas alors que l'UE traversait une crise migratoire. Plus particulièrement, la Grande Cour s'est prononcée dans une affaire concernant des demandes de visa introduites auprès de l'ambassade de Belgique à Beyrouth par un couple syrien d'Alep et ses trois enfants mineurs d'âge, après de multiples refus de la part de la Belgique. Vu le climat politique tendu (une réunion de crise était prévue à la Commission dès la publication de l'arrêt), il n'est pas surprenant que la Cour n'ait pas suivi le raisonnement de l'avocat général et ait donné raison à l'État belge. Dans le cas contraire, son arrêt aurait été un précédent fort, qui aurait eu le potentiel de forcer les États à légiférer en urgence sur la politique migratoire européenne et la définition des frontières.

40 R. D. Kelemen, « Suing for Europe: Adversarial Legalism and European Governance », *Comparative Political Studies*, 39(1), 2006, p. 101-127; P. Magonette, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 3^e éd., 2009.

41 En 2021, en France, alors qu'il était candidat à la primaire des Républicains en vue des élections présidentielles de 2022, Michel Barnier se prononça en faveur d'une « souveraineté juridique » de la France, destinée à éviter les

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes de l'Union a été créée dans une logique fonctionnelle, à la suite du traité de Luxembourg de 1970 qui dotait la CEE de ressources propres qu'elle devait gérer. Alors que la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen s'occupait seule de cette fonction, la Cour des comptes a été instituée par le traité budgétaire de 1975 (traité de Bruxelles) afin d'assurer un contrôle apolitique et indépendant des finances communautaires. La Cour des comptes n'est devenue une institution au sens plein du terme qu'avec le traité de Maastricht (1993). Elle siège à Luxembourg et compte un membre par État. Ils doivent avoir appartenu à un organe d'audit à l'échelle nationale ou bénéficier d'une expertise similaire. Ils sont nommés par le Conseil, à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement européen. Ce dernier a pris l'habitude d'organiser une audition des candidats devant la commission du contrôle budgétaire, mais son influence dans la procédure de nomination est assez limitée et n'est pas comparable à celle qu'il exerce dans le choix des commissaires. À plusieurs occasions, les députés ont en effet exprimé des réserves sur des candidatures ou les ont rejetées sans que le Conseil en tienne compte. Ils n'ont été entendus qu'en deux occasions : en 1989, quand ils ont récusé les candidats grec et français à la Cour des comptes, le gouvernement français a choisi de proposer un nouveau nom ; en 2004, le candidat chypriote a retiré sa candidature après avoir essuyé un vote négatif de la commission du contrôle budgétaire.

La Cour des comptes est divisée en cinq chambres, chacune adoptant une catégorie de rapports ou d'avis. Elle est responsable du contrôle externe du budget général de l'Union : elle assure le suivi de ses opérations financières et veille à la bonne gestion de ses finances. Ses compétences couvrent tous les comptes de

condamnations de la part des instances judiciaires européennes, notamment en matière de politique migratoire (tribune, *Le Figaro*, 28 juillet 2021). Ancien commissaire européen et figure du centrisme, il était pourtant considéré comme l'un des responsables politiques français les plus europhiles. Quelques mois plus tôt, il défendait d'ailleurs, en tant que négociateur de l'Union pour le Brexit, l'autorité de la Cour de justice de l'Union et de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que la primauté du droit européen.

recettes et de dépenses des institutions de l'UE, y compris les agences, et des bénéficiaires des aides européennes dans les États membres. Elle assiste le Conseil et le Parlement dans leur fonction de contrôle de l'exécution du budget par la Commission en rédigeant un rapport annuel et en leur fournissant les informations nécessaires à leurs activités de supervision. Elle n'a pas de pouvoir de sanction, mais ses rapports, identifiant des lacunes, des irrégularités, voire des cas de fraude potentiels, peuvent constituer un moyen de pression.

La Cour des comptes rédige aussi des rapports spéciaux et des avis; les institutions de l'Union peuvent solliciter son point de vue sur un sujet précis. Les informations fournies par la Cour jouent un rôle essentiel dans la procédure de décharge budgétaire, c'est-à-dire la validation par le Parlement de l'exécution du budget de l'année précédente (voir l'**encadré 14**). Ainsi, en 1999, c'est en partie en raison des insuffisances de sa gestion budgétaire – mises en évidence par la Cour des comptes – que la Commission Santer a été poussée à la démission.

Encadré 14. La Cour des comptes et la procédure de décharge budgétaire

Les responsables du contrôle financier au sein de la Commission réalisent chaque année un audit interne, effectuent un état financier des actifs et passifs de l'Union et expliquent comment le budget a été exécuté. La Commission doit transmettre ce rapport au Conseil, au Parlement et à la Cour des comptes avant le 1^{er} juin de chaque année.

La Cour des comptes réalise son audit externe sur la base des documents transmis par la Commission et de ses propres enquêtes, qui incluent des visites sur site. Elle est aussi en contact étroit avec ses homologues nationaux et avec les institutions et organes de l'Union. La Cour transmet les commentaires qu'elle entend inclure dans son rapport aux institutions concernées. Après avoir examiné leurs réponses éventuelles, la Cour publie son rapport annuel, qui est envoyé aux institutions de l'Union avant le 30 novembre de chaque année. Sur cette base, le Conseil émet une recommandation à destination du Parlement européen. Celui-ci est censé voter la décharge sur l'exécution du budget avant le 30 avril.

Au fil du temps, la Cour a beaucoup contribué au renforcement de la capacité du Parlement à contrôler l'action de la Commission, la plupart des politiques ayant, à un titre ou un autre, un volet

budgétaire. Ce rôle a bénéficié du soutien des États contributeurs nets au budget de l'Union qui plaidaient depuis longtemps pour un contrôle accru de la Cour des comptes sur l'utilisation des crédits européens, tant dans l'UE que dans les pays tiers⁴². Ces dernières années, la Cour a promu une approche plus politique de son action, en affichant des prétentions à définir de grands principes de bonne gouvernance budgétaire et en réclamant toujours davantage de documents et d'informations aux institutions européennes. Cette approche a suscité de fortes réticences au sein de la Commission, où l'on estime que la Cour essaie d'outrepasser ses compétences.

La capacité de la Cour à assurer ses diverses fonctions de contrôle reste toutefois limitée en raison de ses effectifs assez restreints. Elle compte environ neuf cents agents, dont quatre cents directement impliqués dans des activités de contrôle : compte tenu de la complexité du budget (le budget 2024 – document 2024/207 – compte plus de deux mille pages) et des politiques de l'Union, ils ne peuvent en fait examiner qu'une partie du travail d'exécution budgétaire mené par la Commission et les autres organes de l'Union⁴³.

LE MÉDIATEUR EUROPÉEN

Le traité de Maastricht a institué le médiateur européen dans le souci d'accroître les garanties démocratiques offertes par l'Union. Il (ou elle) est élu par le PE pour un mandat de cinq ans. Agissant à « l'intersection d'un comité d'enquête parlementaire et d'une institution quasi judiciaire », il est chargé d'examiner les dysfonctionnements éventuels des institutions ou organes de l'Union : mauvaise administration, injustices, discriminations, abus de pouvoir, refus de répondre ou de donner des informations, délais excessifs, etc. Il peut agir de sa propre initiative ou à la demande d'un citoyen, d'une entreprise ou d'une association située dans

42 B. Laffan, « The Court of Auditors and OLAF », in J. Peterson et M. Shkelton (éds), *The Institutions of the European Union*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2002, p. 233-254 ; P. Magnette, *Contrôler l'Europe : pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2003.

43 N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 7^e éd., 2010, p. 241.

l'Union. Il joue un rôle important dans la responsabilité politique et administrative des différentes institutions de l'UE⁴⁴.

Depuis 1996, le médiateur s'appuie sur un réseau européen des médiateurs, qui comprend quatre-vingt-dix bureaux dans trente-deux pays européens. Ce réseau informel comprend le médiateur européen lui-même, les médiateurs nationaux et régionaux des États membres, les organes similaires des États de l'Union, des pays candidats à l'adhésion et de pays tiers, ainsi que la commission des pétitions du Parlement européen. Il permet d'échanger de bonnes pratiques ainsi que des informations sur le droit et la politique de l'UE.

Chaque année, le médiateur reçoit des milliers de plaintes, qui concernent en général des présomptions de mauvaise administration de la Commission ; il parvient à aider les plaignants dans près de 70 % des cas⁴⁵. En 2024, la médiatrice Emily O'Reilly a traité 2 264 nouvelles plaintes et 724 demandes d'information. Son bureau a ouvert 411 enquêtes sur base de plaintes ainsi que quatre de sa propre initiative et en a clôturé 427. Les domaines d'enquête stratégiques étaient divers, allant des recours aux tests à distance par l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) dans le cadre des procédures de recrutement de fonctionnaires de l'UE à la façon dont l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex) respecte ses obligations en matière de droits fondamentaux dans le cadre de ses activités de recherche et de sauvetage, en passant par la façon dont la Commission garantit l'absence de conflits d'intérêts avec les experts externes qui l'assistent dans l'évaluation des projets au titre du Fonds européen de la défense. Les enquêtes encore en cours en 2025 portent notamment sur la

44 J. Trondal et A. Wille, « The European Ombudsman: A Resilient Institution in a Turbulent, Evolving Administrative Order », in H. Hofmann et J. Ziller (dir.), *Accountability in the EU: The Role of the European Ombudsman*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 28-52 ; C. Neuhold et A. Nastase, « Transparency Watchdog: Guarding the Law and Independent from Politics? the Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament », *Politics and Governance*, 5(3), p. 40-50 ; N. Vogiatzis, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.

45 Y. Doutriaux et C. Lequesne, *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 94.

gestion des risques liés aux substances chimiques dangereuses par la Commission et la façon dont elle applique les règles régissant les groupes d'experts et autres entités similaires (en matière de transparence de la composition et délibération de ces groupes). La Commission était concernée par 65 % des enquêtes, suivie par EPSO (6,5 %) et le Service européen pour l'action extérieure (3,9 %) ⁴⁶. La nouvelle médiatrice, Teresa Anjinho, a prêté serment le 27 février 2025.

Si l'institution d'un médiateur européen a permis de rendre le processus politique de l'Union plus ouvert, son impact est longtemps resté assez marginal ⁴⁷, notamment parce que sa sphère de compétence est limitée : il ne peut instruire les plaintes envers les administrations nationales, régionales ou locales des États membres, qui relèvent des médiateurs nationaux. Toutefois, les études récentes montrent que l'influence du médiateur est loin d'être négligeable et qu'il a contribué à améliorer sensiblement la responsabilité et la transparence des institutions de l'UE ⁴⁸. Ses investigations conduisent bien souvent à une amélioration des pratiques de l'administration européenne. Ainsi, dans plus de la moitié des cas, les institutions européennes ont tendance à répondre positivement aux recommandations du médiateur et à adopter de nouvelles pratiques afin de mieux prendre en compte les impératifs de transparence et de responsabilité.

Comme le notent Pierre et de Fine Licht, quand bien même les institutions de surveillance comme le médiateur européen existent depuis un certain temps, elles ont dorénavant quitté

46 Médiateur européen, *Rapport annuel 2024*, 8 avril 2025, <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/doc/annual-report/en/202253> (consulté le 30 mars 2025).

47 P. Magnette, « Between Parliamentary Control and the Rule of Law: The Political Role of the Ombudsman in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 10(5), 2003, p. 677-694.

48 P. Kostadinova, « Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman », *Journal of Common Market Studies*, 53(5), 2015, p. 1077-1093 ; A. Wille et M. Bovens, « Watching EU Watchdogs Assessing the Accountability Powers of the European Court of Auditors and the European Ombudsman », *Journal of European Integration*, 44(2), p. 183-206 ; O. Costa et J. Raulet, « La Contribution du médiateur européen à la transparence et à l'éthique dans l'Union », *Observatoire de l'éthique publique*, 2022 ; H. Michel, « Le Médiateur européen héraut de la transparence. Redéfinition d'une institution et investissements politiques d'une norme de "bon" gouvernement », *Politique européenne*, 3(61), 2018, p. 114-141.

la périphérie du paysage administratif européen pour assumer un rôle plus central⁴⁹. Ce développement est dû à une combinaison de quatre facteurs. Premièrement, la complexité et la spécialisation croissantes des mesures et actions européennes requièrent un contrôle plus important et une professionnalisation des organes de contrôle⁵⁰. Deuxièmement, la montée en puissance du Parlement européen a eu des répercussions sur ces organes ; les députés européens dépendent des organes de contrôle comme la Cour des comptes et le bureau du médiateur pour leur fournir des informations fiables, tandis que ceux-ci dépendent du PE pour obtenir un forum public où présenter leurs rapports et recommandations⁵¹. Troisièmement, l'accent mis ces dernières années sur l'intégrité, la transparence, l'optimisation des ressources et la bonne gouvernance ont favorisé un rôle accru pour le médiateur européen⁵². Enfin, la complexité croissante du système de gouvernance multiniveau dans l'Union a favorisé l'émergence de réseaux de contrôle et de responsabilisation à tous les niveaux, ce qui a contribué à renforcer les organes de contrôle.

L'OFFICE DE LUTTE ANTIFRAUDE (OLAF)

L'Office européen de lutte antifraude a été créé en 1999 dans le cadre d'une réflexion sur les moyens de prévenir et de réprimer la fraude, la corruption et d'autres activités illégales opérées au détriment des intérêts financiers de l'Union. Les responsables des institutions européennes ont commencé à se soucier de cette problématique dès l'attribution aux Communautés de ressources propres, au début des années 1970. Il a toutefois fallu attendre 1987 pour que la Commission prenne une initiative concrète, avec la création de l'Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF), intégrée à son secrétariat général, qui regroupait les activités de quatre unités antifraude appartenant à

49 J. Pierre et J. de Fine Licht, « How Do Supreme Audit Institutions Manage Their Autonomy and Impact? A Comparative Analysis », *Journal of European Public Policy*, 26(2), p. 226-245.

50 P. Posner et A. Shahan, « Audit Institutions », in M. Bovens, R. E. Goodin et T. Schillemans (dir.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, p. 488-506.

51 A. Wille et M. Bovens, *op. cit.*

52 N. Vogiatzis, *op. cit.*

quatre directions générales⁵³. En 1995, l'UCLAF est placée sous la responsabilité directe du commissaire en charge du contrôle financier, afin d'améliorer son efficacité. Celle-ci est néanmoins critiquée : en 1996, la commission d'enquête du Parlement européen sur le régime de transit dans la Communauté souligne les insuffisances du contrôle opéré par l'UCLAF et conclut que cette structure est incapable de lutter efficacement contre les irrégularités commises au sein des institutions européennes. L'OLAF est créé le 15 mars 1999, le lendemain de la démission de la Commission Santer, à la suite des accusations relatives au comportement de certains commissaires et de certains services. Son statut est modifié en 2013 et en 2015. En 2020, le règlement de l'OLAF est à nouveau modifié afin d'encadrer ses relations avec le Parquet européen (voir *infra*).

Aujourd'hui, c'est un service général de la Commission, placé sous la responsabilité du commissaire en charge du budget et de l'administration. C'est un organe administratif d'enquête : il n'a pas de pouvoirs judiciaires ou disciplinaires et ne peut pas obliger les procureurs nationaux à agir. Il jouit toutefois d'une indépendance complète dans son travail d'investigation. Afin d'assurer l'indépendance de l'OLAF, un comité de surveillance, composé de cinq experts externes, surveille la mise en œuvre des fonctions d'enquête de l'Office. Il dispose donc de pouvoirs et d'une indépendance très supérieurs à l'UCLAF, mais son statut institutionnel reste ambigu, notamment en raison de son appartenance à la Commission.

Des auteurs, mais aussi des députés européens et nationaux ont dénoncé ces limites et appelé à la création d'un organe plus puissant. Les défenseurs de l'OLAF estiment que ces critiques sont excessives et que cet organe tire aussi des bénéfices de sa situation institutionnelle : il jouit du soutien administratif et logistique de la Commission et peut influencer le développement des normes antifraude qui s'appliquent aux institutions de l'Union comme à tous les acteurs concernés par les politiques et les financements de l'Union. En outre, relèvent-ils, même si l'OLAF appartient,

53 V. Pujas, « The European Anti-Fraud Office (OLAF): A European Policy to Fight Against Economic and Financial Fraud? », *Journal of European Public Policy*, 10(5), 2003, p. 778-797.

administrativement parlant, à la Commission, il est tout à fait indépendant et travaille sous la seule autorité de son directeur général – actuellement Ville Itälä, ancien membre de la Cour des comptes (2012-2018) et ancien député européen. L'OLAF peut ainsi agir contre la Commission devant la Cour de justice. Enfin, il dispose aussi de ressources humaines significatives : 160 enquêteurs – des juristes et des comptables pour l'essentiel – sur un total de 371 agents (2021).

L'OLAF est censé protéger les intérêts financiers de l'Union. Concrètement, il doit combattre la fraude au budget de l'Union ainsi que la corruption et toute activité illégale au sein des institutions européennes. Pour ce faire, il conduit des enquêtes internes et externes et joue un rôle dans la coordination des autorités compétentes des États membres, auxquelles il apporte aussi un soutien technique. De manière plus générale, l'OLAF contribue à la stratégie antifraude de l'Union et peut prendre des initiatives pour renforcer la législation européenne dans ce domaine.

Les enquêtes de l'OLAF portent surtout sur des cas de fraude et de fautes professionnelles. S'agissant des premiers, il a été très actif dans la lutte contre les usages illégaux des fonds européens pour des projets dans des domaines tels que l'aide extérieure (détournements, projets fantômes), l'agriculture (biens agricoles fictifs) et l'environnement, contre les fraudes aux droits de douane et aux taxes par les importateurs, et contre les trafics (cigarettes, alcool, etc.) menés par des organisations criminelles. S'agissant des fautes professionnelles, l'OLAF s'est concentré sur les irrégularités dans les procédures d'appel d'offres, les conflits d'intérêts et les fuites d'informations lors des concours de recrutement des institutions européennes.

De sa création à fin 2022, l'OLAF a mené à bien 2 600 enquêtes et recommandé le recouvrement de 8,4 milliards d'euros pour le budget de l'UE. À la suite de sa restructuration en profondeur en 2012, son efficacité a été croissante : l'OLAF a accru le nombre d'enquêtes ouvertes de 86 %, le nombre d'enquêtes clôturées de 93 %, et a formulé 83 % de recommandations en plus⁵⁴. Il apparaît en outre que les enquêtes contribuent à

54 Seizième rapport de l'Office européen de lutte antifraude, 1^{er} janvier-31 décembre 2015, 2016.

une plus grande efficacité des fonds européens, en vertu de leur effet dissuasif et du partage d'expérience. L'OLAF assure aussi une fonction de conseil aux autorités nationales, par exemple dans la lutte contre la contrebande de produits comme les cigarettes. Il a soutenu les institutions de l'Union dans la mise en place d'un cadre juridique destiné à mieux protéger le budget de l'Union. Récemment, l'OLAF a fait plusieurs fois la une des médias. En 2016, il a ainsi démantelé un réseau criminel qui importait illégalement des vêtements et des chaussures de Chine au Royaume-Uni, et exigé que le gouvernement britannique rembourse deux milliards d'euros de droits non payés. En avril 2022, Fabrice Leggeri, le directeur de l'agence Frontex, démissionnait consécutivement à une enquête ouverte en 2021 par l'OLAF pour non-respect des procédures, déloyauté à l'égard de l'Union européenne et ses institutions et mauvaise gestion des équipes de l'agence⁵⁵. En mars 2022, l'OLAF a rendu un rapport à la justice française portant sur le détournement de fonds européens par Marine Le Pen pendant l'exercice de son mandat d'eurodéputée. D'autres députés européens membres du Rassemblement national faisaient également l'objet d'une enquête : Jean-Marie Le Pen aurait ainsi, selon le rapport, détourné 303 545,76 euros, Bruno Gollnisch, 43 257 euros, et Louis Aliot, 2 493,22 euros. Ils ont été condamnés par la justice française en mars 2025⁵⁶, et le Parlement européen réclame le remboursement de 3,5 millions d'euros au Rassemblement national⁵⁷.

Malgré ces succès, les experts et les responsables politiques n'ont pas ménagé leurs critiques à l'égard de l'OLAF. Ils ont

55 N. Nielsen, « EU Anti-Fraud Office Launches Probe into Frontex », *EUobserver*, 11 janvier 2021 ; M. Davier, « Droits de l'homme : à la dérive, le directeur de Frontex démissionne », *Libération*, 29 avril 2022.

56 F. Johannès, « Condamnation de Marine Le Pen : la sanction d'un "système destiné à constituer une véritable manne financière pour le parti" et de ses auteurs », *Le Monde*, 31 mars 2025, https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/03/31/condamnation-de-marine-le-pen-la-sanction-d-un-systeme-destine-a-constituer-une-veritable-manne-financiere-pour-le-parti-et-de-ses-auteurs_6589044_3224.html (consulté le 30 mars 2025).

57 L. Garrigues, « Condamnation de Marine Le Pen : Le Parlement européen réclame au RN le remboursement de 3,5 millions d'euros », *20 Minutes*, 22 avril 2025, <https://www.20minutes.fr/politique/4149846-20250422-condamnation-marine-pen-parlement-europeen-reclame-rn-remboursement-3-5-millions-euros> (consulté le 30 mars 2025).

souligné sa faible capacité à lutter contre les cas de fraude et de mauvaise administration et ont insisté sur plusieurs carences. *Primo*, l'OLAF se heurte aux difficultés de la coopération judiciaire internationale, sur lesquelles il n'a toutefois pas de prise. *Secundo*, il doit composer avec des législations nationales disparates, et notamment des définitions contrastées des principaux délits auxquels il est confronté. Enfin, l'OLAF n'a pas de compétence judiciaire et les autorités nationales tendent à le considérer comme un service ordinaire de la Commission européenne.

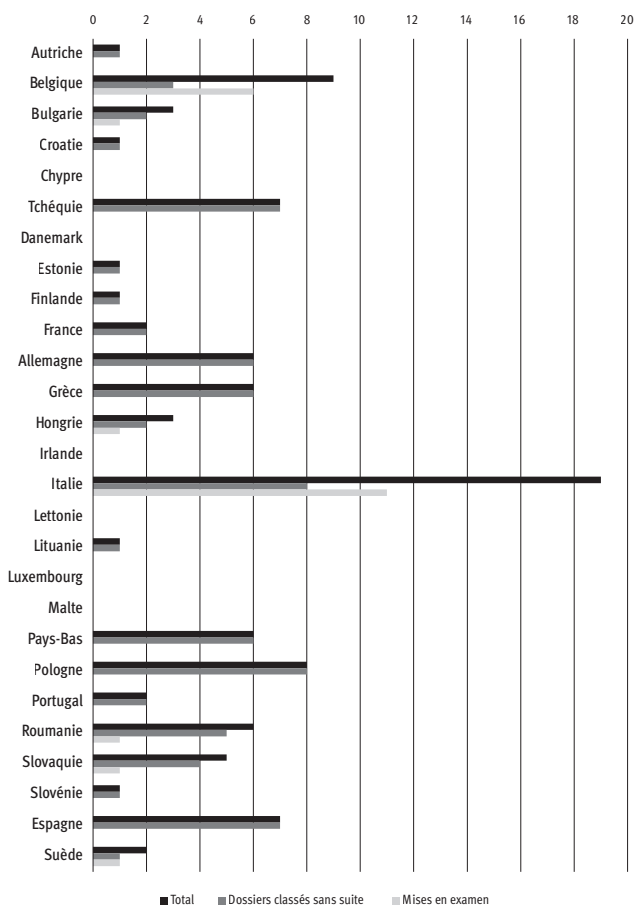
À l'occasion de l'examen du rapport annuel du comité de supervision de l'OLAF par la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, les députés critiquent aussi souvent les méthodes de l'organe et lui reprochent son manque d'indépendance vis-à-vis de la Commission. L'OLAF est également stigmatisé pour la manière abusive dont il utilise ses compétences. Dès sa création, les députés européens ont protesté contre l'idée qu'il puisse enquêter au Parlement européen, en raison de leur attachement au principe d'immunité parlementaire. En mars 2011, ils ont notamment contesté l'action de l'OLAF après la révélation par le *Sunday Times*⁵⁸ du fait que trois députés européens s'étaient dits prêts à déposer des amendements proposés par des lobbyistes contre une rétribution financière. Après quelques hésitations, le président du Parlement a fini par inviter l'OLAF à enquêter à l'assemblée.

En avril 2013, l'OLAF a aussi été accusé par son comité de supervision d'avoir excédé son mandat et enfreint les lois européennes dans le scandale du *Dalligate*, une enquête menée en 2012 qui avait abouti à la démission du commissaire maltais à la santé John Dalli, accusé d'avoir sollicité d'un fabricant de tabac un pot-de-vin de 60 millions d'euros pour faire évoluer la réglementation. L'OLAF a été accusé d'avoir conduit des interrogatoires illégaux à Malte, d'avoir intercepté sans mandat des conversations téléphoniques privées, d'avoir bénéficié de l'appui des autorités maltaises en dehors de tout cadre légal et, plus largement, de n'avoir fait aucun cas de la légalité de ses actions afin

58 « Journalistic Spoof Traps MEPs in Bribery Affair », *Euractiv*, 21 mars 2011, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/journalistic-spoof-traps-meps-in-bribery-affair> (consulté le 30 mars 2025).

d'accélérer son enquête. L'OLAF a aussi été critiqué pour avoir fait de la Commission sa principale source d'information pour ouvrir l'enquête, en violation de son obligation d'indépendance.

De manière plus générale, l'OLAF est accusé de ne pas effectuer ses enquêtes de manière adéquate et de voir ainsi ses conclusions ignorées par beaucoup d'États membres. Ceux-ci n'y voient pas toujours des bases suffisantes et ne sont souvent pas pressés de récupérer des fonds qui doivent retourner, dans tous les cas, « à Bruxelles ». Ainsi, sur 317 dossiers transmis aux autorités nationales de 2007 à 2015, 169 ont été classés sans suite. Entre 2018 et 2022, seuls 34 % des dossiers transmis par l'OLAF aux autorités judiciaires des États membres, et concernant lesquels une décision avait déjà été prise, ont abouti à une mise en examen.

Figure 3. Décisions prises par les autorités judiciaires nationales (A)

Source : OLAF, rapport 2022, https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/impact-of-investigations/impacts/judicial_fr.html (consulté le 30 mars 2025).

LE PARQUET EUROPÉEN

Afin de répondre aux critiques à l'encontre de l'OLAF, mais surtout pour pouvoir poursuivre pénalement des infractions portant atteinte au budget européen, la Commission a réactivé en 2016 une proposition de parquet européen, déjà avancée fin 2001 dans un livre vert⁵⁹. La proposition, examinée par le Conseil en décembre 2016, a suscité de grandes réticences de la part des responsables d'une dizaine d'États membres, soucieux de préserver leur souveraineté (en particulier le Danemark, l'Irlande, la Suède, la Pologne, la Hongrie et les Pays-Bas). Pour contourner cette opposition, une coopération renforcée⁶⁰ a été lancée sur la base de la proposition de la Commission et sous l'impulsion des ministres français et allemands de la Justice le 4 avril 2017. En juin 2017, vingt États membres sont parvenus à un accord sur la création d'un parquet, dont le règlement est entré en vigueur en novembre 2017. Deux États, Malte et les Pays-Bas, y ont adhéré l'année suivante. En 2023, vingt-deux États ont participé à cette coopération et la Pologne a déclaré vouloir s'y joindre prochainement. L'Irlande et le Danemark ont un *opt-out* sur les questions de justice et d'affaires intérieures en général. La Hongrie a, quant à elle, signé un accord de coopération avec le Parquet européen en avril 2021.

Le Parquet européen est entré en fonction le 1^{er} juin 2021. Basé à Luxembourg, il est présidé par la procureure en chef Laura Kövesi, ancienne procureure générale de Roumanie, pour un mandat non renouvelable de sept ans (2019-2026). L'objectif principal du Parquet européen est de diriger les enquêtes et de mener les poursuites pénales contre les infractions qui portent

59 N. Franssen et A. Weyembergh, « From Facts and Political Objectives to Legal Bases and Legal Provisions: Incremental European Integration in the Criminal Law Field », *European Law Journal*, 27(4-6), p. 368-377.

60 La coopération renforcée est une procédure instaurée par le traité d'Amsterdam en 1997 qui permet à un minimum de neuf États membres d'établir une intégration ou une coopération accrue dans un domaine particulier de l'Union quand il est manifeste que l'ensemble des États n'est pas prêt à y participer. La procédure a été conçue pour surmonter la paralysie qui survient lorsqu'une proposition est bloquée durablement par un ou plusieurs États membres. Cependant, elle ne permet pas d'intervenir dans des domaines extérieurs à ceux prévus par les traités de l'Union.

atteinte au budget européen, comme la fraude, la fraude transfrontalière à la TVA, la corruption, le détournement de fonds ou d'actifs de l'UE par un agent public, le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée.

La création et le fonctionnement du Parquet européen répondent à un compromis entre logique intergouvernementale, compte tenu de la sensibilité des compétences pénales, et logique supranationale, compte tenu de la nécessité de lutter efficacement contre la fraude transnationale⁶¹. Le Parquet européen n'est donc pas une institution européenne, mais fonctionne comme un parquet unique pour tous les pays de l'UE participants. Il est organisé sur un double niveau⁶².

Au niveau européen, un bureau central est composé d'un procureur européen par État participant, choisi par le Conseil parmi les trois candidatures soumises par les autorités nationales. En juillet 2020, le collège des vingt-deux procureurs européens a été désigné pour six ans (avec une rotation partielle tous les trois ans pour un tiers des États). Il a pour objectif de superviser les enquêtes et les poursuites dans chaque État participant afin de garantir l'indépendance, une coordination efficace et une approche uniforme. Le Parquet européen est également composé d'un élément décentralisé : dans chaque État membre, des procureurs européens délégués sont chargés de mener les enquêtes et les poursuites pénales en lien avec les autorités nationales.

Dorénavant, le Parquet européen a préséance sur les autorités nationales : s'il ouvre une enquête, celles-ci s'abstiennent de le faire sur les faits concernés. Elles doivent aussi informer le Parquet européen de tout comportement délictueux pertinent. De plus, le Parquet poursuit les auteurs d'infraction devant les juridictions nationales compétentes⁶³. Il travaille en étroite coo-

61 L. Schmeer, « The Establishment of the European Public Prosecutor's Office: Integration with Limited Supranationalisation? », *Journal of European Integration*, 45(6), 2023, p. 845-869.

62 J. Öberg, « The European Public Prosecutor: Quintessential Supranational Criminal Law? », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(2), 2021, p. 164-181.

63 V. Mitsilegas, « European Prosecution between Cooperation and Integration: The European Public Prosecutor's Office and the Rule of Law », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(2), 2021, p. 245-264.

pération avec d'autres organes de l'UE comme l'OLAF, Eurojust et Europol.

L'ORGANE INTERINSTITUTIONNEL CHARGÉ DES NORMES ÉTHIQUES

En mai 2024, un organe chargé des normes éthiques dans l'Union a été mis en place sur la base d'un accord interinstitutionnel. Il n'est pas encore en fonction. Le processus qui a conduit à sa création mérite d'être détaillé, car il permet de comprendre la manière dont les réflexions sur ces enjeux se structurent à l'échelle de l'Union, ainsi que les faiblesses du nouveau dispositif.

Après les élections européennes de 2019, le Parlement européen (PE) a relancé les réflexions sur les questions de transparence, de probité et d'indépendance des acteurs de l'Union⁶⁴ et proposé la création d'un organe européen en charge de l'éthique. En juillet 2019, lors de son discours de candidature à la présidence de la Commission devant le PE, Ursula von der Leyen s'est engagée à mettre en place un tel organe. Le PE a poursuivi ses travaux sur le sujet et appelé, dans une résolution du 16 septembre 2021, à des avancées concrètes. Les députés estimaient que le système d'autorégulation existant avait échoué et qu'une nouvelle initiative était nécessaire pour regagner la confiance des citoyens. La résolution réclame ainsi la création d'un organe capable :

1. d'ouvrir des enquêtes sur d'éventuels conflits d'intérêts ou cas de « pantoufage » (*revolving doors*) impliquant des commissaires, des députés européens et du personnel des institutions de l'UE, sur la base d'informations provenant de tiers (journalistes, ONG, lanceurs d'alerte, médiateur européen) ;
2. de proposer des règles d'éthique avant, pendant et, dans certains cas, après un mandat

64 Ch. Demmke, M. Paulini, J. Autioniemi et F. Lenner, « The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU Member States », Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, doc. PE 651.697, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU\(2020\)651697_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU(2020)651697_EN.pdf) ; M. Frischhut, « Strengthening Transparency and Integrity via the New 'Independent Ethics Body' (IEB) », Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, doc. PE 661.110, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2020\)661110](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)661110).

ou un emploi ; 3. d'assister la commission des affaires juridiques du PE dans l'élaboration et la mise en œuvre des règles d'éthique et l'évaluation d'éventuels conflits d'intérêts des commissaires désignés ; 4. de soutenir le droit d'enquête du PE ; 5. de travailler avec les organes et agences similaires de l'UE au niveau national et européen ; 6. d'émettre des recommandations générales. Selon le PE, l'organe pourrait être composé de neuf membres : trois pour la Commission, trois pour le PE, et trois choisis parmi les anciens juges de la CJUE et de la Cour des comptes, ainsi que les anciens médiateurs de l'UE.

Les débats se sont quelque peu enlisés, jusqu'à ce que le scandale dit du « Qatargate », fin 2022, ne vienne rappeler l'importance de l'enjeu⁶⁵. Plusieurs élus et agents du PE furent en effet accusés d'avoir reçu d'importantes sommes d'argent de puissances étrangères. Le 16 février 2023, le PE adopta une nouvelle résolution réclamant la mise en place d'un organe d'éthique indépendant avant l'été 2023. La Commission européenne proposa finalement en juin 2023 la création d'un organe éthique interinstitutionnel, qui fut officiellement créé le 15 mai 2024.

L'organe de l'UE chargé des questions d'éthique est une structure indépendante chargée de promouvoir l'intégrité et la confiance des citoyens dans les institutions publiques et les processus démocratiques, et de renforcer la coopération entre les institutions européennes sur ces sujets. Les huit principales institutions de l'UE sont parties prenantes : Parlement européen, Conseil de l'UE, Commission européenne, Cour de justice de l'Union européenne (en qualité d'observateur), Banque centrale européenne, Cour des comptes européenne, Comité économique et social européen et Comité européen des régions. En décembre 2024, le président du Conseil européen, António Costa, a annoncé qu'il demanderait à son institution d'y participer. La Banque européenne d'investissement pourrait également le faire. Quant aux agences de l'UE, elles sont libres d'appliquer les normes éthiques

65 L. Colart et J. Matriche, *QatarGate*, Londres, HarperCollins, 2024 ; O. Costa, « The European Parliament and the Qatargate », *Journal of Common Market Studies*, 62(S1), 2024, p. 76-87 ; S. Hegewald et D. Schraff, « Corruption and Trust in the European Parliament: Quasi-Experimental Evidence from the Qatargate Scandal », *European Journal of Political Research*, 63(4), 2024, p. 1674-1685.

de l'organe. Ce dernier a trois missions principales. Il doit d'abord élaborer, dans une démarche consensuelle, des normes minimales applicables à toutes les parties et à leurs membres. Elles doivent porter, notamment, sur l'acceptation de cadeaux et autres avantages, l'encadrement des réunions avec des représentants d'intérêts (conditions, transparence), les déclarations d'intérêts et de patrimoine des agents des institutions, leurs emplois auxiliaires ou extérieurs, et les activités des anciens membres après la fin de leur mandat. Il doit, en deuxième lieu, favoriser les échanges de vues entre les institutions sur l'alignement de leurs règles internes sur les normes définies en commun. Il doit, enfin, promouvoir la coopération sur toutes les questions relatives à la conduite des acteurs des institutions parties prenantes. Chaque institution reste toutefois responsable de la mise en œuvre et du contrôle du respect des normes communes. L'organe est composé de membres des institutions participantes (un représentant et un suppléant) choisis par chacune d'entre elles pour une période maximale de cinq ans. Ils président l'organe à tour de rôle pour un an. Ils sont assistés d'un secrétariat commun composé d'agents des institutions et de cinq experts indépendants, qui peuvent fournir des avis confidentiels sur la conformité des déclarations d'intérêts avec les normes minimales communes.

De nombreux spécialistes des questions d'éthique ont critiqué la faiblesse du dispositif retenu⁶⁶. Des années de débats complexes et de divergences partisans, nationales et institutionnelles ont en effet nui à ses ambitions initiales. Le nouvel organe n'apporte pas de réponse au manque d'application effective des règles existantes et ne s'inspire pas de dispositifs plus ambitieux, tels que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

66 A. Alemanno, « Qatargate: A Missed Opportunity to Reform the Union », *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, 2023, <https://verfassungsblog.de/qatargate-a-missed-opportunity-to-reform-the-union>; M. C. Carta, « L'Istituzione dell'organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica alla prova del Qatargate », *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, (I), 2023, p. 50-79; E. De Capitani, « Qatargate: The Tip of the Iceberg? », *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, 2023, <https://verfassungsblog.de/qatargate-the-tip-of-the-iceberg/>; J. Lelieur, L. Avril, A. Vauchez, C. Fauchon et E. Korkea-Aho, *Un an après le Qatargate, comment mieux protéger l'Union européenne contre les conflits d'intérêts et la corruption?*, Paris, Observatoire de l'éthique publique, 2023.

française, qui était considérée comme l'exemple à suivre par de nombreux députés européens.

L'organe européen, avant même son entrée en fonction, souffre ainsi de déficiences importantes. D'abord, il ne superviserait pas le Conseil européen, ni les activités et les fonctionnaires de l'État membre qui assure la présidence tournante du Conseil. Ensuite, il ne dispose d'aucun pouvoir d'enquête. La nature de l'organe, qui ne repose que sur un accord interinstitutionnel, a également été remise en question, car il pourrait souffrir d'un manque d'indépendance vis-à-vis des institutions qu'il est censé superviser. On reste dans une logique de contrôle entre pairs, dans lequel les commissaires, les fonctionnaires et les députés européens se jugent les uns les autres au sein de leurs institutions respectives. Les ressources financières et humaines de l'organisme semblent par ailleurs loin de permettre un fonctionnement efficace. On note aussi la faiblesse des sanctions, contre les individus mais aussi contre les entreprises et organisations qui ne respectent pas les règles. Enfin, l'articulation des activités de l'organe avec l'OLAF, le médiateur et le Parquet reste à préciser.

L'un des développements les plus remarquables des démocraties occidentales ces dernières années est l'exigence de davantage de contrôle démocratique et d'une plus grande responsabilité des acteurs qui exercent le pouvoir⁶⁷. Cette tendance a d'autant plus affecté l'Union que ses institutions sont la cible de critiques relatives à leurs carences démocratiques et font l'objet d'une défiance croissante de la part des citoyens depuis le début des années 1990. L'élargissement de l'Union à la Suède et à la Finlande en 1995 a renforcé ces préoccupations, en raison de l'importance que les notions de transparence, de responsabilité, d'ouverture et de respect de la règle de droit revêtent dans ces systèmes politiques. Des normes et des formes nouvelles de « bonne gouvernance » sont ainsi apparues dans le débat sur le système institutionnel de

67 Voir notamment A. Wille, « L'Évolution du paysage de l'imputabilité dans l'Union européenne : une Union de plus en plus dense », *Revue internationale des sciences administratives*, 82(4), 2016, p. 733-754.

l'Union avant d'être formalisées dans le traité de Lisbonne. En conséquence, un nombre croissant d'organes et de procédures, qui n'impliquent pas nécessairement le Parlement européen ou la Cour de justice, ont vu le jour afin de contrôler l'action des institutions européennes⁶⁸.

Si la Cour a été créée dès l'origine des Communautés afin de régler des conflits éventuels entre les États membres, ou entre ceux-ci et les institutions, et de faire en sorte que les États membres respectent le droit européen et l'appliquent uniformément, les autres organes de contrôle n'ont été institués que bien plus tard et dans une tout autre optique. Au contraire de la Cour, ils n'ont pas bénéficié d'une complète délégation de pouvoir dans un secteur donné. Les réticences des États envers la création du Parquet européen montrent qu'il est difficile de remettre en cause la souveraineté des États en matière de contrôle. Comme le notent P. Magnette et ses collègues, « leur tâche est limitée au contrôle des agents des institutions européennes, sur la base de principes généraux tels que la légalité, la régularité, l'ouverture et la bonne administration »⁶⁹. Ces organes ont été créés afin d'accroître la responsabilité ou la « redevabilité » (*accountability*) et la légitimité des acteurs des institutions de l'Union, sans pour autant compromettre leur indépendance et leur capacité de mener à bien leurs missions. Mais cette évolution n'est en rien spécifique à l'Union : elle fait partie d'une tendance plus générale et plus ancienne à demander des comptes aux autorités et aux élus des démocraties avancées. Les organes et les procédures de contrôle sont de nature à réduire ce déficit dans l'Union en créant des mécanismes de *checks and balances*. Vu la nature complexe et multiniveau de l'Union, ils se sont révélés comparativement efficaces et ont permis d'accroître la transparence ainsi que de garantir la responsabilité des institutions européennes⁷⁰.

68 Voir le numéro spécial du *Journal of European Public Policy*, 10(5), 2003 : *The Diffusion of Democracy*.

69 P. Magnette, C. Lequesne, N. Jabko et O. Costa, « Conclusion: Diffuse Democracy in the European Union: The Pathologies of Delegation », *Journal of European Public Policy*, 10(5), 2003, p. 834-840.

70 J. Trondal, A. Wille et A. Stie, « The Rise of International Accountability Institutions: The Case of the European Parliament and the European Ombudsman », in *The Rise of Common Political Order: Institutions, Public Administration, and Transnational Space*, Cheltenham, Edward Elgar

Ils ne peuvent toutefois remplacer les formes traditionnelles de contrôle populaire et de responsabilité politique devant les électeurs⁷¹. Nombre d'activités de gouvernement dans l'Union échappent toujours à toute forme de contrôle parlementaire ou judiciaire en raison d'une culture du secret omniprésente, ce qui pose des problèmes de légitimation. On note aussi que le Parlement européen, au contraire des chambres nationales, ne peut pas être dissous pour redonner la parole aux citoyens si leur confiance dans les députés venait à être rompue. Enfin, l'impact concret des activités de ces organes de contrôle reste limité en raison de leur manque de moyens, de leur faible visibilité pour le grand public et de la résistance des institutions européennes au principe d'un contrôle extérieur – comme on a pu le constater récemment encore à l'occasion des discussions sur l'organe d'éthique européen.

Publishing, 2017, p. 92-126; P. Wilkins, « Watching the Watchdogs: How Auditing Is Contributing to Governance », in R. Pilcher et D. Gilchrist (éds), *Public Sector Accounting, Accountability and Governance: Globalising the Experiences of Australia and New Zealand*, Londres, Routledge, p. 80-91.

71 M. Bovens, « New Forms of Accountability and EU-Governance », *Comparative European Politics*, 5(1), 2004, p. 104-120.



CHAPITRE VI

Les autres organes du processus décisionnel européen

Ce chapitre présente le système politique de l'UE dans un contexte plus large, en prenant en compte l'ensemble des organes établis par les traités ou la législation européenne qui interviennent dans le processus décisionnel : les organes de consultation, les organes financiers et les différents types d'agences. Nous aborderons aussi le rôle croissant des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union. Si leur implication est longtemps restée limitée, ils sont aujourd'hui plus mobilisés par les affaires européennes et font entendre leur voix. Ils contribuent aussi à la légitimation de l'Union, en imposant une forme de parlementarisation à deux échelles, européenne et nationale. Nous traiterons également des nombreux acteurs non institutionnels (experts, fonctionnaires nationaux, lobbyistes, représentants de la société civile, etc.) qui se montrent actifs dans le microcosme communautaire et jouent souvent un rôle clé dans la prise de décision. Nous évoquerons, enfin, les tentatives récentes de mieux associer les citoyens au fonctionnement de l'Union, via notamment la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

LES INSTANCES DE CONSULTATION

Il existe de nombreuses instances de consultation dans l'Union, dont le rôle et l'importance sont assez faibles en général. Nous

ne présenterons ici que les deux organes les plus institutionnalisés : le Comité économique et social et le Comité des régions¹.

Le Comité économique et social européen

Le Comité économique et social européen (CESE) a été instauré par le traité de Rome en 1957 et représente les différentes catégories socioprofessionnelles (syndicats, entreprises, agriculteurs, artisans, familles, consommateurs, etc.) à l'échelle de l'Union. Son slogan le définit comme « un pont entre l'Europe et la société civile organisée »². Il doit obligatoirement être consulté sur certains textes dans les cas prévus par les traités, mais sans grande conséquence : ses avis ne sont que consultatifs et la Commission, le Parlement et le Conseil en tiennent rarement compte. Le traité sur le fonctionnement de l'UE stipule que le CESE est composé de maximum 350 membres (329 membres fin 2025). Il existe une clé nationale de répartition des sièges qui tient compte d'un vague critère de taille des États : ainsi, Malte a cinq représentants tandis que les États les plus grands en ont vingt-quatre. Les membres du CESE sont nommés à titre personnel pour un mandat renouvelable de cinq ans par le Conseil, sur proposition des États membres et après consultation de la Commission. Ils sont censés agir de façon indépendante.

Le CESE comprend trois groupes : le groupe des « employeurs », qui sont des représentants d'associations d'entrepreneurs, issus principalement de l'industrie, mais aussi du secteur bancaire, des compagnies d'assurance, des entreprises publiques, etc. ; le groupe des « travailleurs », qui appartiennent pour la plupart à des syndicats, nationaux ou organisés à l'échelle européenne ; le groupe « diversité Europe », représentant pour moitié l'agriculture et les petites et moyennes entreprises, mais aussi les consommateurs, des agences publiques, les artisans, les ONG sociales et environnementales, les professions libérales, etc.

- 1 C. Jeffery, « Social and Regional Interests: ESC and the Committee of the Regions », in J. Peterson et M. Shackelton (éds), *The Institutions of the European Union*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1^{re} éd., 2002, p. 326-345 ; J. Lodge et V. Herman, « The Economic and Social Committee in EEC Decision Making », *International Organization*, 34(2), 1980, p. 265-284.
- 2 European Economic and Social Committee, <https://www.eesc.europa.eu> (consulté le 8 mai 2025).

Les membres du CESE ne sont pas rémunérés, mais simplement indemnisés pour leurs frais de déplacement lorsqu'ils siègent.

Les trois groupes se réunissent en séance plénière pour adopter les avis du CESE. La plénière est assistée de différents organes de travail : six sections, travaillant chacune sur des domaines politiques différents allant de l'Union économique et monétaire à l'agriculture, en passant par les relations extérieures et la citoyenneté ; une commission (la commission consultative des mutations industrielles) ; trois observatoires et trois autres organes (le groupe semestre européen, le groupe de liaison et le groupe sur les droits fondamentaux et l'État de droit). Le CESE a son siège à Bruxelles, dans les anciens locaux du PE, et dispose d'un secrétariat général, d'un président et de deux vice-présidents.

Le CESE émet environ 180 avis et rapports d'information par an. La majorité sont élaborés à la demande des autres institutions ; environ 20 % sont des avis d'initiative et des rapports d'information spontanés. Enfin, 10 % sont demandés par le pays exerçant la présidence du Conseil.

Le Comité européen des régions

Le Comité européen des régions (CdR), créé par le traité de Maastricht, représente les autorités locales et régionales auprès du Conseil et de la Commission, au même titre que le Comité économique et social européen. Il est obligatoirement consulté dans certains domaines (culture, cohésion économique et sociale, emploi, santé publique, éducation, formation professionnelle, questions sociales, réseaux transeuropéens, transports, aménagement régional) sur les textes législatifs en cours d'élaboration. Il adopte aussi des résolutions d'initiative, qui permettent au CdR de faire connaître son point de vue sur un sujet spécifique. Il intervient également en amont de la rédaction de certaines propositions législatives par la Commission à travers des avis de prospective. La Commission peut aussi lui demander de rédiger des rapports d'impact, pour mieux cerner les effets d'une politique sur les territoires. Le CdR supervise des études sur ses sujets de prédilection, avec le concours d'experts extérieurs, et diffuse ses propres publications. Enfin, il organise ou parraine des événements publics, tels que la Semaine européenne des régions et des villes.

Il est composé de 329 membres et autant de membres suppléants, suivant la même clé de répartition nationale que le CES. Ses membres doivent être des élus locaux ou régionaux ou être politiquement responsables vis-à-vis d'une assemblée élue. Chaque gouvernement national propose ses représentants régionaux et locaux (membres et suppléants), qui doivent ensuite être acceptés par le Conseil de l'UE. Tout comme les membres du CESE, ils ne sont pas rémunérés, mais simplement défrayés. Il y a, au sein du CdR, six groupes politiques qui correspondent plus ou moins à ceux du PE : le Parti populaire européen, le Parti des socialistes européens, le groupe Renew Europe, le groupe de l'Alliance européenne, les Verts et le groupe des Conservateurs et réformistes européens. Ils se répartissent en commissions pour travailler sur les différents domaines politiques pour lesquels le CdR rend des avis. Il existe actuellement six commissions : politique de cohésion territoriale et budget de l'UE (COTER/BUDG) ; emploi, affaires sociales, éducation, recherche, innovation et culture (SEDEC) ; politique économique (ECON) ; environnement, changement climatique et énergie (ENVE) ; ressources naturelles, y compris l'agriculture (NAT) ; citoyenneté, gouvernance, affaires institutionnelles et extérieures (CIVEX).

Les membres se réunissent cinq à six fois par an en session plénière. Le CdR partage les locaux du CESE, au cœur du quartier européen de Bruxelles. Les partisans d'une Europe des régions avaient fondé de grands espoirs dans la création du CdR, espérant que l'assemblée connaîtrait une évolution comparable à celle du Parlement européen et que son influence normative s'affirmerait au fil du temps. Les membres du CdR ont cherché à développer un dialogue avec les autres institutions, notamment sur la thématique de la subsidiarité, mais ils n'y sont pas parvenus. En raison de la conjonction de plusieurs facteurs (déclin relatif de l'idée d'Europe des régions dans les années 2000, hostilité du Parlement européen à un renforcement du CdR et du CESE, absence de représentants des deux assemblées au sein de la Convention sur l'avenir de l'Union, volonté générale de ne pas complexifier davantage le schéma institutionnel de l'Union), les pouvoirs du CdR n'ont pas connu de dynamique et demeurent strictement consultatifs. Il en va de même pour ceux du CESE.

LES ORGANES FINANCIERS

La Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement (BEI) finance à long terme des projets de grande envergure, tels que les réseaux transeuropéens de transports et de télécommunications. Elle est détenue par les États membres et travaille avec les institutions européennes afin de mettre en œuvre les politiques de l'UE. Elle prête les fonds permettant d'investir dans des projets liés aux objectifs européens : plus de 90 % de son activité se concentre sur le territoire européen. La BEI fournit aussi des études et des conseils, grâce à une équipe de trois cents ingénieurs et économistes. Elle est appelée à donner la priorité aux projets contribuant à la croissance, à l'emploi, à la cohésion économique et sociale et à la durabilité environnementale. Les principaux organes de décision de la BEI sont le Conseil des gouverneurs (composé d'un ministre par État), le conseil d'administration (un directeur par État membre et un directeur nommé par la Commission) et le comité de direction (le président de la Banque et huit vice-présidents). La BEI emploie environ 4 000 personnes : elles se trouvent pour la plupart à Luxembourg, mais la BEI dispose aussi d'un réseau de bureaux régionaux et locaux en Europe et dans le monde. Le Fonds européen d'investissement (FEI), créé conjointement par la BEI, l'Union (représentée par la Commission) et d'autres organes privés et publics européens, se concentre sur le financement innovant de petites et moyennes entreprises. En 2022, la branche BEI Monde a été créée afin d'accroître l'impact de ses financements en faveur du développement.

La BEI travaille en étroite collaboration avec la Commission pour utiliser les fonds européens en vue de soutenir également des programmes spéciaux afin d'aider les pays en difficulté. Elle a joué un rôle crucial dans la lutte contre les effets de la crise économique et financière. À la suite de la crise de la zone euro de 2009, les plans d'activités, qui encadrent la politique de la BEI, donnaient en effet la priorité à des actions visant à atténuer les effets de la crise économique et de la dette. En 2012, les États membres ont ainsi décidé d'augmenter le capital de la BEI de 10 milliards d'euros, ce qui a permis à la BEI de planifier des prêts supplémentaires pour un montant de 60 milliards d'euros

entre 2013 et 2015. En 2015, le volume annuel des prêts était de 77,5 milliards d'euros. Depuis 2019, les actions stratégiques de la BEI se concentrent sur le climat et l'environnement, mais ses missions évoluent aussi au gré de l'actualité. Ainsi, la BEI a joué un rôle important pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie de Covid-19 et financer la recherche d'un vaccin. Dans le cadre du Fonds de garantie paneuropéen (mai 2020), la BEI a proposé jusqu'à 200 milliards d'euros de financements spécifiques aux petites et moyennes entreprises européennes en difficulté. De même, dans le contexte du bouleversement des données de la sécurité de l'Union induit par le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche en janvier 2025, les responsables européens ont souligné le rôle que devait jouer la BEI pour permettre à l'Union de développer ses capacités de défense. En 2025, elle doit ainsi investir 2 milliards d'euros dans ce secteur.

La Banque centrale européenne

La Banque centrale européenne (BCE), prévue par le traité de Maastricht et créée en juin 1998, définit et met en œuvre la politique monétaire de la zone euro (vingt États membres en 2024). Elle remplace l'Institut monétaire européen (IME), institué lui aussi par le traité de Maastricht, à titre transitoire. Avec le traité de Lisbonne, la BCE a été élevée au rang d'institution de l'UE (article 13 TFUE). Lors de la négociation sur les sièges des institutions menée dans le cadre de la rédaction du traité d'Amsterdam, le gouvernement allemand a demandé que la BCE siège à Francfort, plus grand centre financier de la zone euro.

La BCE est régie par les normes de l'UE, mais son organisation s'apparente à celle d'une entreprise privée, puisqu'elle a des actionnaires et dispose d'un capital. Ce capital est de 10,85 milliards d'euros (2025), détenu par les banques centrales des États membres. La politique monétaire des pays membres de la zone euro est entre les mains du Système européen des banques centrales (SEBC), qui comprend la BCE et les banques centrales nationales de tous les États de l'UE³. Selon les traités, il a pour mission principale le maintien de la stabilité des prix. Le Conseil

3 K. McNamara, « Managing the Euro: The European Central Bank », in J. Peterson et M. Shackelton (éds), *The Institutions of the European Union*,

des gouverneurs de la BCE a interprété cet objectif comme étant le maintien de l'inflation sous les 2 %. Le traité stipule toutefois que « sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne » (article 127 TFUE).

La BCE est la seule habilitée à émettre des billets d'euros ; les États membres ne peuvent émettre que des pièces, en nombre limité, avec une face nationale. La BCE est aussi responsable de la conduite des opérations de change : elle gère les réserves officielles de change des pays de la zone euro et contribue à la stabilité et à la surveillance du système financier et bancaire. Contrairement à la Réserve fédérale des États-Unis, la BCE n'achète en général pas des obligations de façon directe, mais utilise des « facilités de refinancement ». Cette approche a été contestée lors de la crise de la dette souveraine, qui a débuté fin 2009. En 2011, afin de lutter contre la spéculation internationale qui menaçait de faillite les États les plus faibles de la zone euro – l'Espagne et l'Italie surtout –, la BCE a acheté des obligations émises par ces pays. Elle a aussi établi, en décembre 2011 et février 2012, un système de prêts à faible taux d'intérêt pour les banques européennes, destinés principalement à la Grèce, à l'Irlande, à l'Italie et à l'Espagne, pour un montant total de près de 1 000 milliards d'euros.

La Banque centrale européenne dispose de quatre organes de décision.

Le *directoire* se compose du président de la Banque (actuellement la Française Christine Lagarde), du vice-président (actuellement l'Espagnol Luis de Guindos) et de quatre autres membres. Ils sont nommés pour un mandat non renouvelable de huit ans par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, sur recommandation du Conseil et après consultation du PE et du Conseil des gouverneurs de la BCE. Le directoire met en œuvre la politique monétaire et gère les opérations courantes de la BCE.

Le *Conseil des gouverneurs* est l'organe de décision suprême de la BCE. Il définit la politique monétaire, fixe les taux d'intérêt

et, dans le cadre de la supervision des banques, adopte le cadre général dans lequel sont prises les décisions concernant la surveillance prudentielle. Cet organe se compose de six membres du directoire ainsi que des gouverneurs des banques centrales nationales des pays de la zone euro. Les gouverneurs sont nommés par leurs gouvernements respectifs et ont tendance à voter selon des lignes de clivage nationales, même lorsque les votes se font à bulletin secret⁴. En raison de l'expansion de la zone euro, le Conseil des gouverneurs a adopté un système particulier de vote, impliquant une rotation du droit de vote entre les pays. Les pays de la zone euro sont répartis en plusieurs groupes en fonction de la taille de leur économie et de leur secteur financier. Un classement a été établi pour déterminer à quel groupe chaque gouverneur de banque centrale nationale appartient. Les gouverneurs des pays classés de 1 à 5 (actuellement l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas) se partagent quatre droits de vote. Les autres pays (quinze depuis l'adhésion de la Croatie le 1^{er} janvier 2023) disposent de onze droits de vote. Les gouverneurs votent à tour de rôle selon un système de rotation mensuelle⁵.

Le *Conseil général* est composé du président et du vice-président de la BCE et des gouverneurs de toutes les banques centrales des pays de l'UE. Les autres membres du directoire de la BCE, le président du Conseil de l'UE et un membre de la Commission européenne peuvent participer aux réunions, mais ne disposent pas d'un droit de vote. Le Conseil général prend les décisions relatives à l'adoption de l'euro par des pays de l'Union. Il est prévu que cet organe disparaisse lorsque tous les États membres de l'UE auront adopté l'euro.

Enfin, le *Conseil de surveillance prudentielle* est composé d'un président nommé pour un mandat de cinq ans non renouvelable, d'un vice-président (choisi parmi les membres du directoire de la BCE), de quatre représentants de la BCE et des représentants des autorités de surveillance prudentielle nationales. Cet organe

4 F. Heinemann et F. Huefner, « Is the View From the Eurotower Purely European? National Divergence and ECB Interest Rate Policy », *Scottish Journal of Political Economy*, 51(4), 2004, p. 544-558.

5 Voir le site de la BCE : <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/voting-rotation.fr.html> (consulté le 8 mai 2025).

débat des missions de surveillance prudentielle de la BCE, en assure la planification et la conduite et propose au Conseil des gouverneurs des projets de décision.

La BCE a joué un rôle clé dans la réglementation accrue de la zone euro consécutive à la crise financière. Dès octobre 2007, son président, le Français Jean-Claude Trichet, a souligné la nécessité pour l'UE de poursuivre l'intégration économique et financière et de coordonner les politiques budgétaires nationales, voire de créer une union fiscale. Dans le contexte de la crise de la dette souveraine, le président de la BCE a participé, avec ses pairs de la Commission, du Conseil et de l'Eurogroupe, à la réflexion sur les moyens de sauver l'euro. Ils ont notamment rédigé un plan pour une UEM véritable et approfondie (novembre 2012), qui décrit les éléments d'une union fiscale susceptibles d'être atteints à court, moyen et long terme. Dans le même temps, un groupe d'États membres, conduits par l'Allemagne, ont fait des propositions pour renforcer la coordination des politiques économiques entre les membres de la zone euro, de sorte que tous les États participent activement à l'élaboration de leurs politiques respectives. Ces propositions ont donné naissance à de nouveaux accords ou règlements européens (le *two-pack* et le *six-pack*⁶) et à la négociation de ce qui deviendra le pacte budgétaire – traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Dans le cadre de ce nouveau traité, la BCE contribue à la gouvernance de la zone euro notamment grâce à la participation de son président aux sommets européens.

La BCE a été conçue comme une agence, selon la théorie libérale. En tant qu'institution non majoritaire, elle est censée prendre ses décisions de façon tout à fait indépendante, en tenant

6 Le *six-pack* est constitué de cinq règlements et d'une directive entrés en vigueur fin 2011 dans l'ensemble de l'Union. Il réforme le pacte de stabilité et de croissance et approfondit la surveillance budgétaire des États membres, grâce au semestre européen, système de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres, qui autorise la Commission à demander des modifications aux projets de budgets nationaux, et même à leur infliger des sanctions. Le *two-pack* est constitué de deux règlements entrés en vigueur fin mai 2013 pour renforcer le *six-pack*. Il améliore la transparence et la coordination des décisions budgétaires des États et prend mieux en compte leurs besoins, et vise plus largement à approfondir l'UEM et à améliorer sa résistance aux crises.

compte uniquement des objectifs de long terme mentionnés par les traités et des données économiques, et non des attentes de l'opinion publique, des résultats des élections ou des points de vue d'autres institutions de l'UE. Les membres du directoire sont choisis pour leur expertise et ont un mandat non renouvelable de façon à accroître leur indépendance vis-à-vis de leur gouvernement respectif. Ils ne peuvent être démis de leurs fonctions, sauf en cas d'incapacité ou de faute grave. L'indépendance politique de la BCE est conçue comme un élément clé de sa capacité à maintenir le niveau des prix : les institutions de l'Union et les gouvernements nationaux sont tenus, en vertu des traités, de respecter son indépendance.

Cela ne veut toutefois pas dire que la BCE est dispensée de rendre des comptes : elle doit régulièrement publier des rapports d'activité et envoyer un rapport annuel au Parlement, à la Commission, au Conseil et au Conseil européen. Depuis sa création, la BCE a été au-delà de ses obligations statutaires en termes d'imputabilité. Elle publie, par exemple, un bulletin mensuel plutôt qu'un rapport trimestriel. Les membres du Conseil des gouverneurs se sont par ailleurs engagés dans des activités de communication afin d'expliquer leur action au public. Le président et le vice-président annoncent et expliquent les décisions de politique monétaire de la BCE au cours des conférences de presse qui suivent chaque première réunion mensuelle du Conseil des gouverneurs. Le PE peut aussi interroger les candidats au directoire lors d'auditions et donner son opinion les concernant. Enfin, ayant été élevée au rang d'institution par le traité de Lisbonne, la BCE doit dorénavant respecter le principe de coopération loyale entre les institutions, qui appelle un fonctionnement plus politique⁷.

L'action de la BCE lui a toujours valu son lot de critiques de la part des responsables politiques, qui considèrent qu'elle devrait accorder plus d'importance à la croissance, à l'emploi, à la protection de l'environnement et à la parité avec les autres devises ou, au moins, avoir une conception moins stricte de ce qu'est une

7 Sur la reddition des comptes de la BCE, voir E. C. Heldt et T. Müller, « Bringing Independence and Accountability Together: Mission Impossible for the European Central Bank? », *Journal of European Integration*, 44(6), 2022, p. 837-853.

faible inflation⁸. Certains élus de gauche critiquent l'idée même de donner à une institution non majoritaire le droit de définir la politique monétaire de la zone euro ou de s'ingérer dans les politiques fiscales et budgétaires des États membres. Ils considèrent qu'il devrait appartenir aux acteurs et aux organes élus (PE, parlements nationaux, gouvernements des États membres, etc.), voire à un organe parlementaire spécifique, de définir les priorités du moment, c'est-à-dire d'arbitrer entre les objectifs concurrents que sont l'inflation, la croissance, l'emploi ou encore la compétitivité sur les marchés internationaux⁹. Lors de la crise financière, le rôle de la BCE et les moyens de développer des mécanismes de stabilisation macro-économique et une plus forte discipline budgétaire ont suscité de vives controverses¹⁰. Un certain consensus s'est dégagé pour considérer que la BCE ne dispose pas d'une légitimité suffisante pour jouer un rôle clé dans la coordination et la surveillance des politiques budgétaires des États membres, vu leur impact sur les politiques fiscales et sociales que mènent des gouvernements issus des élections.

LES AGENCES DE L'UNION

Les traités ne fournissent pas de définition de ce qu'est une « agence ». Les agences de l'UE sont des entités légales indépendantes créées par un acte législatif européen (c'est-à-dire un règlement), distinctes des institutions européennes (Conseil, Commission, PE, etc.). Dans le langage commun et la théorie économique libérale, il s'agit d'un terme générique qui désigne un organe fonctionnant dans le registre de l'expertise et non de la représentation. Dans l'Union, le terme qualifie une grande variété d'organes qui répondent à ce critère mais portent des noms différents (centre, institut, fondation, office, autorité, conseil, etc.) et exercent divers types de compétences. Ceux-ci jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques européennes et traitent surtout de questions techniques, scientifiques, opérationnelles

8 K. Kaltenhaler, *Policy-Making in the European Central Bank: The Masters of Europe's Money*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2006.

9 L. Guiso, H. Herrera, M. Morelli et T. Sonno, « Global Crises and Populism: The Role of Eurozone Institutions », *Economic Policy*, 34(97), 2019, p. 95-139.

10 A. L. Högenauer, « The Politicisation of the European Central Bank and the Bundestag », *Politics and Governance*, 7(3), 2019, p. 291-302.

et réglementaires. Les agences contribuent aussi à la coopération de l'UE et des États membres en combinant leurs expertises respectives¹¹.

En fonction de la définition que l'on choisit, le nombre d'agences varie. Le réseau des agences dénombre 51 agences décentralisées, entreprises communes et organes assimilés, situés dans divers États membres. Le moteur de recherche de l'UE en dénombre 56 si l'on considère toutes les catégories d'agences et les organes assimilés. La multiplication des agences au niveau européen constitue l'une des principales innovations institutionnelles de la période récente¹². Elle s'est opérée en plusieurs phases : dans les années 1970, dans les années 1990 et dans les années 2000, qui ont vu émerger des agences exécutives. Avec le recul, elles peuvent être considérées comme de nouveaux acteurs du fonctionnement de l'Union, même si chacune d'elles a un mandat, des objectifs et des tâches propres. La Commission soulignait en 2008 que les agences font désormais partie intégrante du fonctionnement de l'UE ; en apportant une connaissance scientifique, technique et neutre sur des questions politiques, elles contribuent à la mise en œuvre des politiques européennes et l'aident à se concentrer sur ses missions premières¹³.

11 B. Rittberger et A. Wonka « Introduction: Agency Governance in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 18(6), 2011, p. 780-789 ; A. R. Zito, « European Agencies as Agents of Governance and EU Learning », in *Learning and Governance in the EU Policy Making Process*, Londres, Routledge, 2013, p. 122-141 ; M. Chamon, « Les agences de l'Union européenne : origines, état des lieux et défis », *Cahiers de droit européen*, 51(1), 2015, p. 293-318.

12 M. Busuioc, M. Groenleer et J. Trondal, *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester, Manchester University Press, 2012 ; E. Chiti, « The Emergence of a Community Administration: The Case of the European Agencies », *Common Market Law Review*, 37, 2000, p. 309-343 ; G. Majone (éd.), *Regulating Europe*, Londres/New York, Routledge, 1996.

13 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DCo135> (consulté le 8 mai 2025).

Encadré 15. Les agences européennes (avril 2024)

Agences décentralisées

1. Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)
2. Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE)
3. Agence de soutien à l'ORECE (Office de l'ORECE)
4. Office communautaire des variétés végétales (OCVV)
5. Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)
6. Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex)
7. Agence européenne pour la gestion opérationnelle des grands systèmes informatiques dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (eu-LISA)
8. Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA)
9. Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)
10. Autorité bancaire européenne (ABE)
11. Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)
12. Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP)
13. Agence européenne des produits chimiques (ECHA)
14. Agence européenne pour l'environnement (AEE)
15. Agence européenne de contrôle des pêches (EFCA)
16. Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)
17. Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound)
18. Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE)
19. Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP)
20. Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM)
21. Agence européenne des médicaments (EMA)
22. Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)
23. Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA)
24. Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL)
25. Office européen de police (Europol)
26. Parquet européen
27. Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA)
28. Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)
29. Fondation européenne pour la formation (ETF)
30. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

31. Conseil de résolution unique (en préparation) (SRB)
32. Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust)
33. Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CdT)
34. Autorité européenne du travail (ELA)
35. Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO)
36. Agence de l'Union européenne pour le programme spatial (EUSPA)

Agences pour la politique de sécurité et de défense commune

1. Agence européenne de défense (AED)
2. Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE)
3. Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE)

Agences exécutives

1. Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA)
2. Agence exécutive pour le Conseil européen de l'innovation et les petites et moyennes entreprises (EISMEA)
3. Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (Agence exécutive du CER)
4. Agence exécutive pour les consommateurs, la santé et l'alimentation (CHAFEA)
5. Agence exécutive pour la recherche (REA)
6. Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA)
7. Agence exécutive européenne pour la santé et le numérique (HaDEA)

Agences et organes Euratom

1. Agence d'approvisionnement Euratom (ESA)
2. Fusion for Energy (F4F)

Autres

1. Institut européen d'innovation et de technologie (EIT)
2. Entreprise commune bio-industries
3. Entreprise commune ECSEL
4. Entreprise commune piles à combustible et hydrogène 2
5. Entreprise commune IMI 2
6. Entreprise commune SESAR
7. Entreprise commune Shift2Rail
8. Entreprise commune Clean Sky 2

Les agences ont aussi des degrés d'autonomie très variables. Certaines assistent la Commission dans la gestion des programmes européens et sont soumises à une stricte supervision de sa part.

D'autres exercent des fonctions exécutives en adoptant avec une grande autonomie des mesures destinées à la régulation de secteurs spécifiques. D'autres enfin sont chargées de coordonner, dans un domaine particulier tel que l'environnement ou la formation professionnelle, la collecte, l'échange et l'analyse des informations, et de les communiquer tant aux instances décisionnelles européennes qu'au grand public et aux professionnels. Dans ce cas, elles font appel à de larges réseaux d'experts afin de conseiller les responsables européens dans la conduite de politiques précises, surtout celles qui suscitent de forts clivages nationaux ou partisans. La Commission inclut désormais dans les agences européennes des organismes mis en place dans le cadre des programmes de l'UE et des partenariats public-privé, bien qu'ils relèvent d'une tout autre logique (voir l'**encadré 15**).

Les premières agences, créées dans les années 1970, ne disposaient que d'un mandat restreint et de pouvoirs discrétionnaires limités. Il ne s'agissait pas d'agences, au sens où elles avaient été théorisées par les économistes libéraux, c'est-à-dire d'organes indépendants dotés de pouvoirs exécutifs¹⁴. Bien que parfois appelées agences exécutives, la plupart des agences européennes ne disposent pas d'une telle compétence. Jusqu'à la fin des années 1980, leur création était en effet encadrée par la jurisprudence de la Cour, dont l'arrêt *Meroni*¹⁵, qui fixe des critères stricts et clairs sur la délégation de pouvoirs à des organes de ce type.

Aujourd'hui, certaines agences européennes ont des compétences qui évoquent davantage l'idéal de l'agence en tant qu'autorité administrative indépendante, tel qu'on le connaît aux États-Unis ou dans certains États membres. Mais d'autres n'ont pas vu leurs fonctions et leurs compétences évoluer. On peut ainsi distinguer cinq catégories d'agences, des plus faibles aux plus puissantes¹⁶ : celles qui fournissent des services à d'autres agences et institutions ; les agences chargées de la collecte et de l'analyse d'informations ; les agences qui rendent des avis techniques ou

14 M. Thatcher et A. Stone Sweet, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », *West European Politics*, 25(1), 2002, p. 1-22.

15 Cour de justice, 13 juin 1958, *Meroni c. Haute Autorité*, 9/56 (ECLI:EU:C:1958:7).

16 N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 7^e éd., 2010, p. 234-235.

scientifiques aux institutions de l'UE ou aux États membres, comme l'Agence européenne des médicaments; les agences dotées de pouvoirs décisionnels limités, juridiquement contraignants, comme l'Agence européenne des produits chimiques; enfin, les agences responsables d'activités opérationnelles, comme l'Agence européenne de contrôle des pêches ou l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex).

Une autre façon de présenter les agences est de se référer aux anciens « piliers » de l'UE et de distinguer politiques communautaires, affaires étrangères et coopération politique et judiciaire. La mise en place de ces deux nouveaux domaines d'action de l'Union par le traité de Maastricht a en effet suscité la création d'un grand nombre d'agences *ad hoc*, destinées à pallier la faible implication de la Commission. Cette typologie n'a plus de sens juridiquement parlant en raison de la fusion des piliers par le traité de Lisbonne, mais elle reste éclairante, car la politique étrangère de l'Union et la coopération en matière d'affaires intérieures restent marquées par une approche très intergouvernementale et le grand nombre d'agences impliquées.

En combinant les critères de pouvoirs et de secteurs d'intervention, on peut distinguer quatre catégories d'agences, qui renvoient à quatre approches différentes de leur organisation et de leur rôle :

1. les *agences communautaires* sont des organismes de droit public européen, distincts des institutions de l'Union, qui possèdent une personnalité juridique propre. Une agence communautaire est créée par un acte de droit dérivé en vue de remplir une tâche de nature technique, scientifique ou de gestion bien spécifique, dans le cadre de ce qui constituait le premier pilier de l'Union (Communauté européenne) avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne;
2. les *agences de politique étrangère et de sécurité commune* ont été créées en vue de remplir des tâches précises de nature technique, scientifique ou de gestion dans le cadre de cette politique;

3. les *agences de coopération policière et judiciaire en matière pénale* ont été créées afin de faciliter la coopération entre les États membres de l'Union dans la lutte contre la criminalité internationale organisée;
4. les *agences exécutives* sont des organismes institués afin de réaliser des tâches relatives à la gestion d'un ou de plusieurs programmes communautaires: en ce sens, ce sont de vraies agences, c'est-à-dire des institutions non majoritaires qui disposent, dans une certaine mesure, de compétences exécutives¹⁷. Elles sont créées pour une durée déterminée. Contrairement aux autres agences, qui ont leur siège dans différents pays de l'Union, les agences exécutives sont abritées par la Commission à Bruxelles ou à Luxembourg.

La multiplication des agences européennes répond à une combinaison de trois facteurs. Elle découle en premier lieu de besoins fonctionnels: les agences sont censées décharger les institutions européennes, et en particulier la Commission, afin que celles-ci puissent se concentrer sur le processus législatif et les questions politiques. La création du marché intérieur à la fin des années 1980 a entraîné une surcharge de travail pour la Commission qui, en raison des contraintes budgétaires imposées par le Conseil et le PE, ne pouvait pas engager davantage de personnel¹⁸. Entre 1989 et 1999, dix agences ont été instituées pour répondre à cette situation. À la fin des années 1990, les crises à répétition qui ont affecté la Commission (gestion de la maladie de la vache folle, accusations de népotisme, scandale des bureaux d'assistance technique, etc.) ont suscité une critique de son incapacité à mener des politiques légitimes et efficaces. Afin de restaurer la crédibilité de l'institution, le président Romano Prodi (1999-2004) a

17 D. Curtin, « Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability », in D. Geradin, R. Munoz et N. Petit (dir.), *Regulation Through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance?*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, Edward Elgar, 2005, p. 88-119.

18 R. D. Kelemen, *The European 'Independent' Agencies and Regulation in the EU*, Bruxelles, CEPS Working Documents 112, 1997, p. 3; R. D. Kelemen, « The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies », *West European Politics*, 25(4), 2002, p. 93-118.

lancé une réforme incluant la création de six nouvelles agences. Nombre de ces organes ont été institués pour mettre un terme à une crise politique, qu'il s'agisse de la vache folle (Agence de sécurité alimentaire) ou de la marée noire de l'*Erika* (Agence de la sécurité maritime). En octobre 2004, lorsque le Parlement européen a exigé du président pressenti de la Commission qu'il remplace le candidat commissaire Rocco Buttiglione qui avait tenu des propos homophobes, José Manuel Barroso a également promis aux députés la création d'une « Agence des droits fondamentaux »¹⁹.

La création des agences répond, en deuxième lieu, à l'intérêt politique des institutions de l'Union. Cela peut sembler paradoxal, puisque les agences privent la Commission d'une partie de ses compétences exécutives, échappent largement au contrôle du PE et tendent à renforcer le supranationalisme que rejettent de nombreux membres du Conseil. Toutefois, la Commission et le Parlement ont globalement soutenu leur création, en tant que moyen de renforcer et d'étendre les compétences de l'UE. En fournissant une expertise technique et indépendante dont ne dispose pas la Commission, elles contribuent au développement et à la mise en œuvre des politiques européennes. Elles tendent aussi à améliorer leur légitimation en associant indirectement un grand nombre de récipiendaires à leur formulation. Les agences permettent aussi de lever certaines réticences des États membres, puisque leurs représentants sont toujours plus nombreux que ceux des institutions supranationales (PE et Commission) en leur sein²⁰. De ce point de vue, les agences se situent à mi-chemin entre les logiques intergouvernementale et supranationale et contribuent à la réduction des conflits entre les niveaux national

19 M. Groenleer, « The European Commission and Agencies », in J. J. Richardson (éd.), *European Union: Power and Policy-Making*, New York, Routledge, 3^e éd., 2006, p. 156-172 ; K. E. Jørgensen, M. A. Pollack et B. Rosamond (éds), *Handbook of European Union Politics*, Londres/Thousand Oaks, Sage, 2006 ; M. Thatcher, « Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation », *West European Politics*, 25(1), 2002, p. 125-147.

20 R. D. Kelemen, *The European 'Independent' Agencies and Regulation in the EU*, op. cit., p. 4.

et européen de gouvernance²¹. Cette vertu des agences est bien illustrée par la création du Parquet européen en 2017, résultat de compromis entre logiques supranationales et intergouvernementale²². Le Conseil a, lui aussi, soutenu la création d'agences exécutives, car de nombreux dirigeants nationaux considèrent qu'elle est moins attentatoire à leur souveraineté que le renforcement de la Commission. Les acteurs gouvernementaux et administratifs des États membres apprécient par ailleurs les agences parce qu'elles développent un nouveau mode de gouvernance moins centralisé, moins rigide et plus réactif que celui de la Commission²³. Pour finir, ajoutons que les agences ont joué un rôle dans les discussions sur le siège des institutions et organes de l'UE. Étant donné que les principales institutions sont situées dans quatre villes (Bruxelles, Luxembourg, Strasbourg et Francfort) de quatre des États fondateurs de la Communauté, l'attribution du siège d'agences a constitué une variable d'ajustement pour les autres États membres et a participé à l'inflation de leur nombre.

La multiplication des agences résulte, en troisième lieu, de réflexions sur la gouvernance européenne et la nature des politiques européennes²⁴. Lorsqu'elles sont comprises non comme des organes d'information et de conseil, mais comme des « institutions non majoritaires », c'est-à-dire des organes indépendants disposant d'une large autonomie et d'un pouvoir de décision, les agences sont perçues comme des instances bien adaptées aux missions de l'Union et en particulier à sa fonction de régulation du marché européen. De tels organes, composés d'experts

21 M. Bovens, D. Curtin et P. 't Hart (dir.), *The Real World of EU Accountability. What Deficit?*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 87.

22 V. Mitsilegas, « European Prosecution Between Cooperation and Integration: The European Public Prosecutor's Office and the Rule of Law », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(2), 2021, p. 245-264 ; L. Schmeer, « The Establishment of the European Public Prosecutor's Office: Integration with Limited Supranationalisation? », *Journal of European Integration*, 45(6), 2023, p. 845-869.

23 G. Permanand et E. Vos, « EU Regulatory Agencies and Health Protection », in E. Mossialos, G. Permanand, R. Baeten et T. Hervey, *The Role of European Union Law and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 140.

24 R. Dehousse, « Regulation by Networks in the European Community: The Role of the European Agencies », *Journal of European Public Policy*, 4(2), 1997, p. 246-261 ; G. Majone, *Regulating Europe*, Londres/New York, Routledge, 1996 ; P. Marnette, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 3^e éd., 2009.

qui échappent aux logiques électorales et aux pressions politiques et nationales, permettent d'externaliser la régulation de matières techniques en tenant compte de la rapidité des évolutions technologiques et du savoir et de la diversité géographique de l'Union²⁵. Certains auteurs ont ainsi préconisé un démantèlement systématique de la Commission en une multitude d'agences indépendantes, échappant aux phénomènes de politisation qui l'affectent de plus en plus²⁶. Ils considèrent que l'évolution de la Commission vers une sorte de gouvernement européen la prive de l'indépendance et de la hauteur de vue qui faisaient sa vertu.

Il faut toutefois rappeler que les agences ne sont pas tout à fait indépendantes des gouvernements nationaux, qui les créent et définissent les règles de leur fonctionnement. Elles sont, en outre, confrontées aux contradictions entre les impératifs d'autonomie et de redevabilité (*accountability*) : l'autonomie des agences est ainsi affectée à la fois par la Commission – qui veille à ce qu'elles ne s'écartent pas trop des priorités qu'elle a définies (*bureaucratic drift*) – et par la présence en leur sein des parties prenantes – qui influencent leurs décisions²⁷. Enfin, la question du contrôle des agences est par nature problématique : excessif, il leur fait perdre leur efficacité, mais trop faible, il peut les amener à suivre leurs propres intérêts ou ceux de certaines parties prenantes et à perdre leur légitimité. Les controverses qui entourent l'action de la Banque centrale européenne (qui, fonctionnellement, est une agence) illustrent cette difficulté.

Malgré la multiplication et la diversification des agences au sein du régime européen, il n'y a toujours pas de cadre commun définissant leurs missions, l'étendue de leur indépendance et les modalités de leur gouvernance et de leur contrôle. À la fin des années 1990, la Commission a lancé une discussion

25 B. Eberlein et D. Kerwer, « Theorising the New Modes of European Union Governance », *European Integration online Papers*, 6(5), 2002 ; G. Majone, « Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity », *European Law Journal*, 8(3), 2002, p. 319-339 ; G. Majone, « The New European Agencies: Regulation by Information », *Journal of European Public Policy*, 4(2), 1997, p. 262-275 ; G. Majone, *Regulating Europe*, *op. cit.*

26 G. Majone, *The European Community as a Regulatory State*, Leiden, Nijhoff, 1995 ; M. Everson, « Independent Agencies », in G. Winter, *Sources and Categories of European Union Law*, Baden-Baden, Nomos, 1996.

27 M. Groenleer, « The European Commission and Agencies », *op. cit.*, p. 156-172.

interinstitutionnelle sur les fonctions des agences dans la gouvernance européenne²⁸, mais celle-ci n'a pas abouti à l'élaboration d'un texte précis. Par la suite, un groupe de travail s'est penché sur la gouvernance, le fonctionnement et le contrôle des agences. Il a proposé un ensemble de principes directeurs destinés à rendre les agences plus « cohérentes, efficaces et *accountable* », qui ont permis aux institutions de l'UE de mettre fin à l'approche au cas par cas qui prévalait jusqu'alors²⁹. Cette approche commune a été formalisée le 12 juillet 2012 par la signature d'un accord interinstitutionnel. Il charge la Commission du suivi des agences : elle doit viser une gouvernance plus équilibrée, une meilleure efficacité et une plus grande transparence et cohérence de leur action et publier des rapports annuels. Une feuille de route datant de décembre 2012 contient des informations détaillées sur la mise en œuvre de l'approche commune et énumère les initiatives à prendre par la Commission, les agences elles-mêmes, les États membres, le Parlement européen et le Conseil. Parallèlement, la Commission est chargée d'adapter les actes juridiques fondateurs des agences existantes au cas par cas. Les progrès récents comprennent des dispositions relatives au siège des agences et à leur communication, et des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et sur l'efficacité budgétaire, ainsi que sur la préparation de propositions législatives.

LES PARLEMENTS NATIONAUX ET L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

À l'origine, les parlements nationaux étaient impliqués dans le fonctionnement de l'intégration européenne via le Parlement

28 Commission européenne, « Communication de la Commission au Conseil du 20 décembre 1999 relative à la participation des pays candidats aux programmes, agences et comités communautaires », COM (1999) 710 final; Commission européenne, « Projet d'accord interinstitutionnel du 2 février 2005 pour un encadrement des agences européennes de régulation », COM (2005) 59 final; Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2008 : Agences européennes – Orientations pour l'avenir » (SEC (2008) 323), COM (2008) 135 final, p. 323.

29 Union européenne, « Decentralised Agencies », Union européenne, https://european-union.europa.eu/document/download/d4199ff4-1e3d-45e6-af7e-90cf1a7b10bc_en?filename=joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf (consulté le 7 juin 2013).

européen, qui était composé de parlementaires nationaux délégués par leur institution. Ces élus exerçaient un double mandat et étaient de ce fait amenés à faire entendre au PE le point de vue de leurs pairs et à informer ceux-ci des travaux en cours au sein de l'assemblée européenne. La faiblesse des pouvoirs du PE ne leur permettait pas d'influer sensiblement sur les décisions de la Communauté, mais celle-ci n'apparaissait pas aux parlementaires nationaux comme un niveau de gouvernement hors d'atteinte et ils étaient bien informés de ses activités. La première élection directe du PE en juin 1979 a rompu ce lien organique sans y substituer une alternative. Les parlements nationaux ont subitement perdu tout contact avec l'intégration européenne, ce qui a beaucoup contribué à la montée en puissance de la thématique du déficit démocratique. Cette déconnexion a accru le sentiment que l'intégration européenne est un processus transférant toujours plus de compétences du niveau national au niveau européen, et donc d'un espace où les parlements votent la loi et le budget et contrôlent le gouvernement à un système largement dominé par les exécutifs, les diplomates et les bureaucrates. En perdant leurs représentants au PE, les parlements nationaux ont, de plus, été privés de toute capacité de contrôle sur la politique européenne de leur gouvernement respectif, en particulier lorsque le Conseil se prononce à la majorité qualifiée et que les positions des différents ministres ne sont pas connues³⁰.

Après une période d'atermoiements, résultant aussi bien du manque d'intérêt des parlementaires nationaux pour l'intégration européenne que des prétentions des députés européens à exercer le monopole de la représentation parlementaire à l'échelle européenne, la situation a évolué³¹. Désormais, les parlements nationaux ne peuvent plus être considérés comme des composantes étrangères au système institutionnel de l'Union³² et l'on

30 K. Auel, « Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs », *European Law Journal*, 13, 2006, p. 487-504.

31 K.-H. Neunreither, « The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation? », *Journal of Legislative Studies*, 11(3-4), 2005, p. 466-489.

32 K. Auel et A. Benz (dir.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, Abingdon/New York, Routledge, 2006.

voit se dessiner un réseau parlementaire européen susceptible, à terme, de contrebalancer ceux des exécutifs, des cours et des banques centrales³³. Dès l'origine de la construction européenne, le Conseil a en effet constitué une sorte de réseau des exécutifs et des administrations nationales, tandis que la Cour de justice développait un dialogue permanent avec les cours nationales grâce au système du renvoi préjudiciel. Plus récemment, on a vu se mettre en place dans le cadre de l'Union économique et monétaire un réseau de banques centrales nationales, étroitement lié à la Banque centrale européenne. Désormais, ce sont les parlements nationaux et le Parlement européen qui essaient de peser conjointement sur la gouvernance européenne, avec un succès fluctuant.

L'implication des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union a d'abord été le résultat des initiatives des parlementaires eux-mêmes. Ce n'est que tardivement que les traités ont reconnu leur vocation à bénéficier d'information sur les activités de l'Union, voire à y participer directement, avec les déclarations 13 et 14 du traité de Maastricht. Ce rôle a été renforcé avec le protocole n° 13 du traité d'Amsterdam, puis le protocole « sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne » annexé au traité de Lisbonne³⁴. La crise financière qui a frappé l'Union à partir de 2008 a aussi suscité une multiplication des réflexions sur la manière d'associer les parlements

- 33 N. Lupo et C. Fasone (dir.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016 ; T. Raunio et S. Hix, « Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government », *West European Politics*, 23(4), 2000, p. 142-168 ; C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg et J. Smith (éds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, Londres, Palgrave ; B. Crum et J. E. Fossum, « The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU », *European Political Science Review*, 1(2), 2009, p. 249.
- 34 C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith et C. Heffler, *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londres, Palgrave, 2016.

nationaux à la gouvernance de la zone euro, afin de mieux légitimer les importantes décisions prises en la matière³⁵.

Malgré les nouvelles opportunités offertes par le traité de Lisbonne, l'eupéanisation des parlements nationaux reste limitée et varie fortement d'un pays à l'autre³⁶. En effet, il existe une grande diversité entre les parlements nationaux en ce qui concerne leur influence et leur implication dans les affaires européennes. Certaines chambres sont particulièrement actives dans le contrôle de leur gouvernement, d'autres sont davantage engagées dans le dialogue avec la Commission européenne, tandis que d'autres encore manquent des ressources nécessaires pour s'impliquer dans les affaires européennes. Comme indiqué dans le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union du traité de Lisbonne, chaque État membre est souverain en ce qui concerne le rôle et le pouvoir de son Parlement dans le contrôle du gouvernement sur les affaires européennes. Il est donc normal de constater une telle diversité entre les parlements nationaux quant à leur participation au processus décisionnel européen. En outre, l'intégration européenne a contribué à un processus de « déparlementarisation »³⁷ : la primauté du droit de l'UE constitue en effet une contrainte sur le rôle des parlements nationaux en tant que législateurs. De plus, les développements intervenus pour gérer les conséquences des diverses crises qui ont frappé l'Union depuis 2009 ont renforcé la logique intergouvernementale dans

35 K. Auel et O. Höing, « National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times? », *West European Politics*, 38(2), 2015, p. 375-395; K. Auel et O. Höing, « Parliaments in the Euro Crisis: Can the Losers of Integration Still Fight Back? », *Journal of Common Market Studies*, 52(6), 2014, p. 1184-1193; E. Griglio et N. Lupo, « The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU », *Journal of European Integration*, 40(3), 2018, p. 358-373.

36 N. Brack, « The Parliaments of Europe: Full Part Actors or Powerless Spectators? A State of Play 2010-2020 », étude pour la commission AFCO, Parlement européen, septembre 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU\(2021\)698534_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU(2021)698534_EN.pdf) (consulté le 8 mai 2025).

37 A. Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013.

la décision³⁸, avec une domination des exécutifs et de nouvelles contraintes pour l'action parlementaire.

Le développement des moyens d'information unilatérale des parlements nationaux

Nous n'évoquerons pas ici les divers moyens de contrôle dont les parlements se sont progressivement dotés ou ont été pourvus afin d'être informés de la politique européenne de leurs gouvernements respectifs, voire, dans certains cas, de peser sur celle-ci. Ces mécanismes n'ont en effet qu'un impact indirect sur le fonctionnement de l'Union. C'est le cas lorsque, par exemple, un Parlement national alerte son gouvernement sur les enjeux d'une proposition, ou parvient à contraindre la position de son ministre lors des négociations au Conseil via l'attribution d'un mandat de négociation explicite ou une menace de sanction. On se bornera à constater que, même si toutes les chambres disposent désormais de tels mécanismes, et notamment d'un organe spécialisé dans les affaires européennes (commission parlementaire dédiée ou structure *ad hoc*), ceux-ci ont une portée très variable d'un État à l'autre, selon les rapports de force entre pouvoirs exécutif et législatif et les moyens alloués à cette tâche.

Faute de parvenir à contrôler effectivement la politique européenne de leur gouvernement, certains parlements privilégient les mécanismes collectifs d'information et d'influence sur l'Union, qu'il s'agisse des relations interparlementaires bilatérales horizontales (entre parlements nationaux) ou verticales (entre Parlement national et Parlement européen), ou encore des relations interparlementaires multilatérales (entre l'ensemble des parlements nationaux et le PE).

La coopération parlementaire bilatérale entre chambres nationales et Parlement européen

Chaque chambre nationale entretient aujourd'hui des relations directes avec l'Union via le PE. Ces relations prennent la forme

38 U. Puetter, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2014 ; D. Curtin, « Challenging Executive Dominance in European Democracy », *The Modern Law Review*, 77(1), 2014, p. 1-32.

d'échanges de documents et d'informations, de réunions communes et d'auditions croisées de parlementaires. En raison de certains obstacles d'ordre matériel, mais aussi politique, ces relations ne se sont développées qu'à partir des années 1990. Toutes les chambres nationales disposent désormais d'administrateurs en poste à Bruxelles auprès du PE afin de développer des contacts avec l'institution et avec d'autres chambres³⁹. Aujourd'hui, 39 législatures sont représentées par au moins un agent. Ceux-ci suivent les travaux des commissions parlementaires qui intéressent les parlementaires nationaux et organisent leurs déplacements à Bruxelles et à Strasbourg. Ils jouent aussi un rôle crucial dans le mécanisme d'alerte précoce (voir ci-dessous). De manière symétrique, les organes spécialisés dans les affaires européennes des parlements nationaux invitent régulièrement les députés européens à prendre part à leurs travaux. Il y a aussi des « rencontres » bilatérales entre les organes spécialisés de différents parlements nationaux, dont certaines sont de véritables réunions de travail collectif.

Parallèlement à cette coopération bilatérale (verticale et horizontale), dont la portée reste assez limitée, une coopération interparlementaire multilatérale a été institutionnalisée au fil du temps, sous diverses formes.

La Conférence des présidents des parlements

La Conférence des présidents est une instance de discussion informelle ancienne, qui a parfois joué un rôle d'impulsion dans la coopération interparlementaire. Après deux réunions isolées, à Rome en 1963 et à Strasbourg en 1973, la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne (CPUE) est devenue un forum annuel auquel participent les présidents des parlements de l'UE, le président du Parlement européen et les présidents des parlements des pays candidats. Elle vise à promouvoir le rôle des parlements dans l'UE à travers un échange d'informations et de bonnes pratiques. Elle est convoquée et présidée par le président du Parlement de l'État membre exerçant la présidence du Conseil;

39 M. T. Paulo, « National Parliaments in the EU: After Lisbon and Beyond Subsidiarity. The (Positive) Side-Effects and (Unintended) Achievements of the Treaty Provisions », *OPAL Online Paper*, 5, 2012, p. 15.

les secrétaires généraux des parlements préparent l'ordre du jour. La réunion se termine par l'adoption de conclusions.

La Conférence des parlements

La Conférence des parlements, ou Assises, a tenu sa session inaugurale à Rome les 29 et 30 novembre 1990. Il s'agissait de la première manifestation d'ampleur en matière de coopération interparlementaire dans la Communauté, réunissant un grand nombre de délégués du PE et des parlements nationaux pour débattre de l'intégration européenne et de son avenir. Les Assises ont été organisées à la veille de la réunion des deux conférences intergouvernementales qui devaient lancer la révision en profondeur des traités fondateurs des Communautés et créer une Union européenne. Dès la préparation de l'événement, il est toutefois apparu que les membres des parlements nationaux et ceux du PE ne partageaient pas la même conception de cette rencontre interinstitutionnelle. Les premiers souhaitaient une institutionnalisation des Assises, tandis que les seconds inclinaient pour une stratégie d'association plus limitée.

La résolution finale adoptée par la Conférence a été un véritable succès politique pour le PE⁴⁰ : ce texte reprend en effet l'essentiel de ses revendications, tandis que les références aux parlements nationaux se limitent au strict minimum. Il précise que l'action européenne des parlements nationaux doit se concentrer sur le contrôle du gouvernement et non sur celui des institutions supranationales, et pose le principe d'une coopération renforcée entre les parlements nationaux et le PE à travers la réunion régulière des organes spécialisés dans le suivi des affaires européennes. L'idée de la création d'une seconde chambre représentative des parlements nationaux au sein de la Communauté est explicitement écartée, conformément à la volonté du PE.

Malgré sa reconnaissance formelle par la déclaration 14 annexée au traité de Maastricht, la Conférence des parlements n'a plus été réunie. D'autres cadres de coopération interparlementaire se sont néanmoins développés.

40 Préparé et élaboré par un comité de rédaction composé des présidents des vingt organismes parlementaires spécialisés et de huit membres du Parlement européen.

La COSAC

La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) s'est réunie pour la première fois à Paris en novembre 1989. Elle est rapidement devenue le cadre de référence en matière de coopération interparlementaire et d'intervention des parlements nationaux dans les questions européennes. Il s'agit d'un organe de coopération entre les commissions des parlements nationaux spécialisées dans les affaires européennes et le PE, qui se réunit chaque semestre à l'invitation du Parlement de l'État membre exerçant la présidence du Conseil de l'Union. La COSAC est avant tout un forum d'échanges. Dans certains cas, les réunions sont précédées de l'envoi de questionnaires aux organes spécialisés sur les thèmes inscrits à l'ordre du jour, afin que les débats soient fondés sur des contributions écrites. Les questions institutionnelles, en particulier le rôle des parlements nationaux dans l'Union et les rapports entre parlements nationaux et PE, sont récurrentes. La COSAC traite aussi du fonctionnement courant de l'Union et de la réforme des traités, ainsi que de sujets relevant de la coopération intergouvernementale, y compris la politique étrangère et de sécurité commune.

Lors des débats de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne (2002-2003), la question d'une institutionnalisation de la COSAC sous la forme d'un « sénat » des parlements nationaux a été à nouveau évoquée. Elle avait la faveur du président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, mais a rapidement été abandonnée, en raison surtout de l'hostilité des représentants du PE à ce projet. Les progrès proposés par la Constitution en matière de coopération interparlementaire étaient donc limités. Ils ont été repris dans le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité de Lisbonne. Celui-ci n'apporte que des modifications mineures aux dispositions des traités de Maastricht et d'Amsterdam, et précise que les pouvoirs de la COSAC sont strictement consultatifs et non décisionnels. Elle peut adresser « toute contribution qu'elle juge appropriée » aux institutions de l'Union et doit assurer un « échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen » ; cependant, « les contributions de la Conférence ne lient pas les parlements

nationaux et ne préjugent pas de leur position ». À cela s'ajoute que les représentants des parlements nationaux ne disposent d'aucune délégation de pouvoir, ni de mandat susceptible de lier les parlements nationaux. Si la COSAC ne peut s'exprimer au nom des représentations nationales, ses travaux apportent néanmoins au PE, au Conseil et à la Commission un éclairage sur la façon dont les parlements nationaux appréhendent certains sujets. En mai 2023, la COSAC a renoncé à l'unanimité : les contributions peuvent désormais être adoptées à la majorité des trois quarts des votes exprimés. Aux côtés de la COSAC, une plateforme électronique appelée IPEX (Interparliamentary Exchange) a été créée en 2004 entre les parlements nationaux et le PE afin d'améliorer l'échange d'informations entre eux⁴¹. Plus récemment, l'idée de la création d'une chambre des parlements nationaux est revenue dans le débat, notamment dans le cadre de la réflexion sur les moyens de mieux légitimer la gouvernance économique et budgétaire de l'eurozone. Plusieurs auteurs et responsables politiques ont ainsi proposé la constitution d'un nouvel organe, composé de parlementaires nationaux et, le cas échéant, de parlementaires européens, qui serait en charge des grands choix en la matière⁴².

Les conférences interparlementaires

Depuis 2012, les conférences interparlementaires, organisées par le parlement du pays qui exerce la présidence semestrielle du Conseil, fleurissent. Elles réunissent des membres des parlements nationaux et du Parlement européen, en principe les présidents des commissions compétentes ou leurs représentants. L'objectif est d'organiser des échanges sur une thématique précise entre les parlementaires et avec des responsables politiques ou administratifs européens.

Certaines conférences sont récurrentes. Celle pour la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (PESC/PSDC) a été créée en 2012. Elle a été suivie par celle sur la stabilité, la coordination économique et la

⁴¹ Voir <https://www.ipex.eu>.

⁴² S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste et A. Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017.

gouvernance l'année suivante, puis par les groupes de contrôle parlementaire conjoint pour Europol et pour Eurojust en 2017. En 2020, la première conférence interparlementaire de haut niveau sur la migration et l'asile a eu lieu pour analyser les propositions de la Commission concernant un nouveau paquet asile et migration et discuter de la question migratoire en général. Depuis, les initiatives de ce type se sont multipliées. Désormais, le Parlement du pays qui exerce la présidence du Conseil convoque des réunions des conférences thématiques récurrentes, ainsi qu'entre deux et quatre conférences supplémentaires, sur des thèmes de son choix. L'objectif de ces organes communs est de favoriser la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux « sur la base des principes de consensus, de partage d'informations et de consultation »⁴³. Contrairement à la COSAC, ces conférences interparlementaires se concentrent sur des domaines politiques spécifiques et sont composées de députés issus de commissions sectorielles (pas nécessairement des commissions en charge des Affaires européennes) qui ont généralement été moins impliqués dans les affaires européennes.

La coopération interparlementaire est essentielle dans l'UE et aide les parlements nationaux et le Parlement européen à s'acquitter plus efficacement de leurs fonctions de contrôle. Les différents forums et réseaux de coopération interparlementaire ont favorisé une influence mutuelle entre le PE et les parlements nationaux et ont sensibilisé les parlementaires nationaux à la dimension européenne du processus décisionnel multiniveau dont ils font partie. Grâce à cette coopération, il y a des échanges d'informations et de bonnes pratiques, ainsi qu'une coordination pour le contrôle des dirigeants de l'UE, notamment par le biais du mécanisme d'alerte précoce.

Cependant, la coopération interparlementaire n'a pas encore atteint son plein potentiel, car beaucoup considèrent ses résultats comme marginaux⁴⁴. Après des années de relations concurrentielles entre les parlements nationaux et le Parlement européen,

43 Parlement européen, « Resolution of 16 February 2017 on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty (2014/2249(INI)) », 2017, P8_TA-PROV(2017)0049, § 21.

44 C. Kelbel et J. Navarro, Working Paper on Interinstitutional Relations in the EU, Reconnect, 2020.

la mise à l'écart des parlements dans la gestion des différentes crises de ces dernières années semble avoir été pour ceux-ci un signal d'alarme. En particulier, les réformes de la gouvernance économique ont donné davantage de pouvoir aux exécutifs et de poids aux institutions européennes sur des questions telles que le budget. Il en a été de même pour la crise migratoire, celle du Covid-19 et la guerre en Ukraine. Alors que la gouvernance européenne évolue vers une imbrication plus étroite des politiques européennes et nationales, même dans les domaines de compétence législative nationale, le Parlement européen et les parlements nationaux restent peu impliqués dans le suivi de ces activités. Pourtant, ces chambres occupent des positions opposées mais complémentaires en tant qu'autorités budgétaires au sein de l'UE, et devraient à ce titre davantage contribuer à la légitimation de l'action de l'Union⁴⁵. En effet, le simple fait de donner davantage de pouvoir au PE ne suffit pas, car cela ne compense pas pleinement l'affaiblissement perçu des parlements nationaux au sein des opinions publiques⁴⁶.

Le mécanisme d'alerte précoce

Le mécanisme (ou système) d'alerte précoce a été mis en place par le traité de Lisbonne et vise à améliorer l'implication des parlements nationaux dans le système politique européen. Il permet le contrôle du respect du principe de subsidiarité tout en écartant la création d'une nouvelle institution, telle qu'un sénat de ces parlements. L'objectif était d'impliquer davantage les chambres nationales, qui disposent d'une légitimité démocratique inégalée, afin de réduire le déficit démocratique dont est censée souffrir l'UE⁴⁷. Ce système est le résultat de longues négociations ; il est par conséquent complexe et d'une portée limitée. Aussi les négociateurs et les experts ne s'attendaient-ils

45 C. Fasone, « Towards a Strengthened Coordination Between the EU and National Budgets. A Complementary Role and a Joint Control for Parliaments? », *Journal of European Integration*, 40(3), 2018, p. 265-279.

46 E. Best et N. Vissers, « The Parliamentary Dimension in EU Governance », European Institute of Public Administration Briefing, 2020.

47 P. de Wilde, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, Observatory of Parliament after the Lisbon Treaty, OPAL Online Paper, 6, 2012, p. 3.

pas à ce que la procédure soit mise en œuvre et y voyaient surtout une avancée symbolique.

Concrètement, le mécanisme d'alerte précoce ouvre la possibilité pour les parlements nationaux d'examiner un projet d'acte législatif européen dans un délai de huit semaines à compter de sa transmission par la Commission et de déterminer s'il respecte ou non le principe de subsidiarité. Un Parlement peut émettre un avis motivé à destination des institutions européennes, exposant les raisons pour lesquelles il estime que le texte ne respecte pas ce principe. Chaque Parlement dispose de deux voix : les deux chambres des parlements bicaméraux ont donc une voix chacune. Si le nombre d'avis motivés atteint un tiers des voix des parlements nationaux (18 sur 54 dans une Union à vingt-sept), le système du « carton jaune » est alors enclenché. Dans ce cas, la Commission doit revoir sa proposition et peut décider de la maintenir, de l'amender ou de la retirer en justifiant son choix. Si le projet d'acte législatif est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux (27 sur 54), le système du « carton orange » est alors activé. Dans ce cas, la Commission doit revoir sa proposition et peut, là encore, la maintenir, l'amender ou la retirer. Toutefois, si elle décide de la maintenir, elle doit justifier son choix et le Conseil et le Parlement européen doivent se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité à la fin de la première lecture ; si le Conseil (à la majorité qualifiée de 55 % de ses membres) ou le Parlement (à la majorité simple des suffrages exprimés) donne une réponse négative, le projet est écarté.

La procédure d'alerte précoce est assez contraignante pour les parlements nationaux : le système ne concerne, en théorie, que le contrôle du principe de subsidiarité, et le délai de huit semaines est serré. De plus, les chambres nationales doivent coordonner leur action afin d'activer collectivement le mécanisme.

C'est pourquoi son bilan a été limité. De son entrée en vigueur (1^{er} décembre 2009) jusqu'au premier semestre 2012, plus de 200 propositions d'actes législatifs ont été transmises aux parlements nationaux conformément à la procédure d'alerte précoce : seuls 145 avis motivés, concernant 60 propositions, ont

été adoptés par 33 des 38 chambres⁴⁸. En 2014, la Commission a reçu 506 avis; en 2015, ce chiffre a diminué pour passer à 350, dont 8 avis motivés au sens du protocole n° 2. Trois textes en particulier ont attiré l'attention des parlements nationaux: le programme de travail de la Commission (26 avis), la proposition de règlement établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise migratoire (12 avis, dont 5 motivés), et enfin une proposition de règlement en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés (12 avis, dont 2 motivés)⁴⁹.

Le mécanisme d'alerte précoce a suscité un regain d'intérêt dans la communauté scientifique pour l'étude de l'implication des parlements nationaux dans les affaires européennes. Certains chercheurs étaient optimistes sur l'impact potentiel de cette nouvelle procédure⁵⁰, mais ils restaient pour la plupart sceptiques quant à la capacité des parlements d'utiliser ce mécanisme et à sa contribution à une meilleure légitimation de l'UE⁵¹. Ces experts estimaient que le système d'alerte précoce se heurterait inévitablement à des problèmes d'ordre politique, pratique et de motivation, et que, même si la procédure de carton jaune ou orange venait à être activée, son impact sur le processus législatif européen resterait très limité. Plus largement, nombre d'auteurs considéraient que le mécanisme d'alerte précoce était une

48 Assemblée nationale, *Analyse de l'exercice du mécanisme d'alerte précoce sur la période 2010-2012*, Bruxelles, juillet 2012, p. 3.

49 Commission européenne, *Rapport annuel 2015 sur les relations entre la Commission européenne et les Parlements nationaux*, 2016, COM(2016) 471 final.

50 I. Cooper, « The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 44(2), 2006, p. 281-304; I. Cooper, « The Subsidiarity Early Mechanism: Making It Work », *Intereconomics*, 2006, p. 254-257; P. Kiiver, « The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 15, 2008, p. 77-83.

51 T. Raunio, *ARENA Working Paper 2: National Parliaments and European Integration: What We Know and What We Should Know*, Oslo, ARENA, 2009.

procédure symbolique et virtuelle surtout, aboutissant *in fine* au renforcement de la Commission⁵².

En dépit de ces prédictions pessimistes, la procédure a été utilisée trois fois depuis son lancement. La première a eu lieu en 2012 sur une proposition de règlement sur l'exercice du droit de mener des actions collectives (le règlement Monti II). Douze des quarante parlements nationaux ou chambres des parlements (19 sur 54 voix attribuées) ont estimé que le contenu de la proposition n'était pas conforme au principe de subsidiarité. La Commission a réexaminé sa proposition mais n'a pas été de cet avis ; cependant, sa proposition ayant reçu peu de soutien au Parlement et au Conseil, la Commission l'a retirée. La procédure du carton jaune a été déclenchée une seconde fois un an plus tard, en 2013, sur la proposition de règlement de la Commission instituant le Parquet européen. Quatorze chambres des parlements nationaux de onze États membres (18 voix) ont émis un avis motivé. La Commission a décidé de maintenir sa proposition, mais a publié une communication pour s'en expliquer. La procédure du carton jaune a été déclenchée pour la dernière fois en 2016, à propos de la proposition de la Commission de réviser la directive sur le détachement des travailleurs. Quatorze chambres provenant de onze États membres se sont opposées au projet de proposition de la Commission. La question était très importante dans les pays d'Europe centrale et orientale, dont les parlements ont utilisé la procédure d'alerte précoce pour faire part de leurs préoccupations et soutenir leurs gouvernements. La question était également d'actualité dans divers pays d'Europe occidentale, et certains de leurs parlements ont émis un avis motivé eux aussi. Là encore, la Commission a décidé que sa proposition était conforme au principe de subsidiarité et a décidé de le maintenir (voir COM 2016/505).

52 P. Kiiver, « The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'État for Europe », *European Law Review*, 1, 2011, p. 98-108.

Tableau 7. La procédure d'alerte précoce

	Base légale	Seuil	Procédure	Conséquence
Carton jaune	Art. 7(2) Protocole n° 2	1/3 des voix des parlements nationaux	La Commission peut décider de maintenir, de modifier ou de retirer sa proposition. Sa décision doit être motivée.	Le projet de proposition doit être réexaminé par la Commission.
		1/4 des voix pour les matières relevant de l'espace de liberté, sécurité et justice		
Carton orange	Art. 7(3) Protocole n° 2	Majorité simple	La Commission peut décider de maintenir, de modifier ou de retirer sa proposition. Sa décision doit être motivée. Les colégislateurs évaluent l'avis motivé de la Commission ainsi que les avis motivés des parlements nationaux et décident si la proposition respecte ou non le principe de subsidiarité.	Le projet de proposition doit être réexaminé et peut être jugé incompatible avec le principe de subsidiarité par le Conseil et le PE.

 Source : M. Remáč, *Working With National Parliaments on EU Affairs*, étude EPRS, PE.603-271.

Il est difficile de déterminer si les parlements vont, à l'avenir, faire un usage plus régulier du mécanisme d'alerte précoce. D'un côté, les parlementaires nationaux ont pris conscience de leur capacité d'influencer le processus législatif européen⁵³. En outre, certains acteurs au sein des institutions européennes sont favorables à une conception plus politique de la subsidiarité et considèrent que les parlements nationaux devraient jouer un rôle clé dans la définition de ce principe et dans la légitimation des propositions législatives de l'UE. On peut donc envisager une multiplication des cartons jaunes et orange. Toutefois, d'un autre côté, la Commission a adopté une approche plus constructive de ses relations avec les parlements nationaux, ce qui peut limiter les conflits. Par ailleurs, certains députés nationaux pro-européens qui ont voté le carton jaune contre le paquet Monti II ont été déçus du retrait de la proposition ; ils estiment que les parlements nationaux n'ont pas vocation à faire obstacle au processus décisionnel européen. La décision de la Commission de maintenir sa proposition à l'issue des deux derniers cartons jaunes est aussi de nature à démotiver les parlementaires nationaux.

Dans l'ensemble, la procédure n'est pas un succès flagrant. Celle du carton jaune n'a été déclenchée que trois fois, et celle du carton orange n'a jamais été activée. En tant que tel, le nombre très limité de cas où le seuil a été atteint ne doit pas forcément être interprété comme un signe d'échec. C'est en partie grâce à la procédure d'alerte précoce que la Commission est devenue plus prudente dans ses propositions en ce qui concerne le principe de subsidiarité : elle consacre dorénavant plus d'attention à

53 K. Auel et T. Christiansen (dir.), « After Lisbon: National Parliaments in the European Union », *West European Politics*, numéro spécial, 38(2), 2015 ; T. Christiansen, A. L. Högenauer et C. Neuhold, « National Parliaments in the Post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization », *Comparative European Politics*, 12(2), 2014, p. 121-140 ; K. Gattermann et C. Heffler, « Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System », *West European Politics*, 38(2), 2015, p. 305-334 ; I. Cooper, « A New Form of Democratic Oversight in the EU: The Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol », *Perspectives on Federalism*, 10(3), p. 184-213 ; E. Miklin, « Beyond Subsidiarity: The Effect of the Early Warning System on National Parliamentary Scrutiny in European Union Affairs », *Journal of European Public Policy*, 24(3), p. 366-385.

expliquer comment ce principe est respecté par ses propositions⁵⁴. On peut également faire valoir que, étant donné que peu de propositions conduisent à déclencher la procédure du carton jaune, lorsqu'elle est enclenchée, cela concerne des sujets controversés et potentiellement explosifs. Enfin, il existe d'importantes disparités nationales, certains parlements étant beaucoup plus actifs que d'autres. Au cours des six premières années après la création du mécanisme d'alerte précoce, les chambres les plus actives étaient le Parlement suédois, suivi du Sénat français et des deux chambres néerlandaises. Depuis, ils ont été rejoints dans ce club par la Pologne, la République tchèque, le Bundesrat autrichien et l'Irlande. En revanche, certains parlements semblent négliger complètement cet outil, comme les parlements belge, chypriote, hellénique et slovène⁵⁵.

En raison des lacunes du mécanisme, des alternatives ont été proposées et discutées au cours de ces dernières années : un carton rouge, un carton vert et un carton tardif.

La création d'un carton rouge a été proposée par David Cameron en novembre 2015 dans sa lettre à l'ancien président du Conseil européen, Donald Tusk. L'idée était de permettre aux parlements nationaux d'opposer collectivement leur veto aux projets de propositions législatives européennes. Dans son projet de décision de février 2016, une procédure de carton rouge a été proposée au Royaume-Uni en utilisant le même système de vote que pour la procédure d'alerte précoce⁵⁶ : si 55 % des parlements nationaux contestaient un projet d'acte législatif, celui-ci serait alors discuté au sein du Conseil et le projet d'acte législatif serait abandonné – à moins qu'il ne soit modifié pour tenir compte des préoccupations exprimées par les parlements nationaux quant au respect de la subsidiarité.

54 P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Londres, Routledge, 2012.

55 N. Brack, « The Parliaments of Europe: Full Part Actors or Powerless Spectators? A State of Play 2010-2020 », étude pour la commission AFCO, Parlement européen, septembre 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU\(2021\)698534_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU(2021)698534_EN.pdf) (consulté le 18 août 2025).

56 Conseil européen, Projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, EUCO 4/16, section C, février 2016.

Pour contrebalancer cette idée, le principe d'un carton vert a été développé dans le cadre de la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'union des parlements de l'Union européenne (COSAC). Un groupe de travail de la COSAC a été créé en 2015 pour discuter de la possibilité pour les parlements nationaux de soumettre des propositions à la Commission. L'enquête menée pour préparer les travaux de ce groupe a montré qu'il existe un soutien clair en faveur d'une telle initiative de la part de la grande majorité des parlements, en tant qu'instrument proactif et non contraignant mis à leur disposition⁵⁷. Cela leur donnerait l'occasion d'exprimer des idées positives et de suggérer une législation à la Commission, au lieu d'être uniquement les chiens de garde de la subsidiarité ou de bloquer un projet de norme. En d'autres termes, les parlements seraient en mesure d'agir comme des décideurs plutôt que comme des bloqueurs. L'idée a également été soutenue par le Parlement européen à travers sa résolution de 2018 sur la mise en œuvre des dispositions du traité concernant les parlements nationaux, soutenant la possibilité pour ceux-ci de soumettre des propositions constructives à la Commission afin d'influencer positivement le débat européen et le pouvoir d'initiative de la Commission⁵⁸.

Enfin, l'idée d'une carte tardive a également été discutée dans le cadre de la COSAC comme un autre moyen d'inciter les parlements à s'impliquer dans le processus législatif. Dans sa forme actuelle, le mécanisme d'alerte précoce doit être activé au tout début du processus décisionnel afin de contrôler si les propositions sont conformes au principe de subsidiarité. L'influence potentielle des parlements est donc limitée à la phase préalable à la législation, or ces propositions peuvent subir des modifications tout au long du processus législatif. Comme l'a souligné la Commission, bien que les avis des parlements nationaux soient

57 Présidence du Conseil de l'Union européenne, Grand-Duché de Luxembourg, 2015. Note d'information relative au groupe de travail de la COSAC, « Carton vert » (dialogue politique renforcé).

58 Parlement européen, « Mise en œuvre des dispositions du traité concernant les parlements nationaux », résolution du 19 avril 2018, 2016/2149(INI), *Journal officiel*, C 390, 18 novembre 2019, p. 121 ; voir aussi : Parlement européen, « Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne », résolution du 16 février 2017 (2014/2248(INI)), *Journal officiel*, C 252, 18 juillet 2018, p. 201 (notamment le § 60).

précieux, il est impossible d'établir un lien direct entre la position des parlements individuels et le résultat du processus législatif⁵⁹. Une carte tardive permettrait aux parlements nationaux de donner leur avis sur la dernière version d'une proposition législative, avant son adoption. Une autre option serait de permettre aux parlements nationaux d'intervenir à tout moment dans le processus législatif pour faire part de leurs préoccupations concernant le principe de subsidiarité. Au lieu de se concentrer uniquement sur la phase initiale, ils seraient encouragés à surveiller l'ensemble du processus et à demander à leur gouvernement de rendre davantage compte des progrès des négociations au niveau européen.

Le dialogue politique

Connu sous le nom d'« initiative Barroso », le dialogue politique a été approuvé par le Conseil européen et établi en septembre 2006 afin de renforcer le rôle des parlements nationaux dans les affaires européennes. Plus particulièrement, dans le contexte de l'échec de la Constitution européenne (2005), l'objectif était de combler le fossé entre les niveaux national et supranational en impliquant directement les chambres nationales dans la politique européenne, et pas seulement à travers leurs gouvernements respectifs. Les parlements ont été invités à répondre à des questions et à émettre des commentaires sur les initiatives législatives de la Commission ; cette dernière s'est engagée à répondre⁶⁰. Les parlements pouvaient ainsi vérifier si les actions de la Commission étaient conformes aux principes de subsidiarité, de proportionnalité, d'attribution et de responsabilité politique, et ce avant même la création du mécanisme d'alerte précoce. Le dialogue politique permet également aux parlements d'évaluer à n'importe quel moment tout autre aspect juridique et politique de la législation européenne proposée et de donner leur avis sur la planification législative de la Commission. Comme l'a souligné Jančić, le dialogue politique « permet aux parlementaires de donner leur avis à la Commission du point de vue de leur État

59 Rapport annuel 2016 de la Commission sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, COM/2017/0601 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0601>.

60 D. Jančić, « The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? », *Utrecht Law Review*, 8(1), 2012, p. 78-91.

membre et d'exprimer toute préoccupation éventuelle quant à la direction que la Commission entend prendre »⁶¹. Contrairement au mécanisme d'alerte précoce, le dialogue politique permet un échange individuel d'informations entre les chambres nationales et la Commission.

Le dialogue politique fonctionne de la même manière que le mécanisme d'alerte précoce. Les parlements disposent chacun de deux voix, attribuées conformément à leurs règles constitutionnelles nationales, et reçoivent les projets d'actes législatifs de la Commission. Mais la portée, le calendrier et les effets diffèrent. Alors qu'un parlement national dispose de huit semaines pour émettre un avis motivé concernant une éventuelle violation du principe de subsidiarité, il pourrait en théorie, dans le cadre du dialogue politique, envoyer un avis à tout moment sur tout autre aspect d'un projet législatif. Toutefois, si la procédure d'alerte précoce est explicitée par les traités, avec des effets clairs si les seuils sont atteints, le dialogue politique dépend de la volonté de la Commission de reconnaître et d'observer les positions des parlements. Il est donc moins contraignant pour la Commission, mais donne plus de latitude aux parlements pour exprimer leur point de vue. Dans la pratique, il y a peu de différence entre le dialogue politique et l'alerte précoce, dans la mesure où les parlements envoient rarement deux types différents d'avis motivés. Généralement, la première partie de leur avis motivé est consacrée au principe de subsidiarité (dans le cadre de l'alerte précoce) et la seconde à tout autre aspect du projet de législation. Toutefois, cet outil est plus populaire que le mécanisme d'alerte précoce et a engendré plus d'activités, avec en moyenne 441 avis envoyés par an à la Commission⁶².

Dans le cadre du dialogue politique, les opinions des parlements peuvent être favorables ou critiques, générales ou spécifiques, et ils peuvent énoncer leurs préoccupations sur n'importe quel aspect d'un document. On voit d'ailleurs une diversification

61 *Ibid.*, p. 81.

62 N. Brack, « The Parliaments of Europe: Full Part Actors or Powerless Spectators? A State of Play 2010-2020 », étude pour la commission AFCO, Parlement européen, septembre 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU\(2021\)698534_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU(2021)698534_EN.pdf) (consulté le 8 mai 2015).

des documents commentés par les parlements nationaux depuis 2019 : alors qu'ils tendaient à se concentrer sur les textes législatifs, ils examinent désormais plus attentivement tous les types de documents, tels que le programme de travail de la Commission, les livres blancs ou encore les communications⁶³. Ce dialogue fournit des informations utiles à la Commission, notamment sur la sensibilité d'une proposition législative pour certains États membres. Il l'incite également à donner des détails aux parlements sur ses stratégies et ses objectifs.

LES ACTEURS NON INSTITUTIONNELS DANS L'UNION

La présentation des acteurs du système décisionnel de l'Union serait biaisée si l'on n'évoquait pas le rôle, de plus en plus crucial, des acteurs non institutionnels. Il s'agit, d'abord, des experts de tous horizons (consultants indépendants, fonctionnaires nationaux, chercheurs, universitaires, membres des *think tanks*, etc.) qui participent directement et indirectement à l'élaboration et à la mise en œuvre de nombreuses politiques. Il s'agit, ensuite, des représentants d'intérêts qui gravitent autour des institutions européennes, et ont avec elles des contacts plus ou moins suivis⁶⁴ ; on se focalisera surtout sur ceux-ci, dans la mesure où ils cherchent, bien plus que les premiers, à peser sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques⁶⁵.

Bruxelles, deuxième capitale mondiale du lobbying

On compte à Bruxelles plus de cinq mille lobbys, qui emploient environ trente mille personnes. Ces acteurs, souvent présentés comme formant une catégorie homogène, ont des profils

63 *Ibid.*

64 S. Mazey et J. J. Richardson, « Interest Groups and EU Policy-Making: Organisational Logic and Venue Shopping », in J. J. Richardson (éd.), *European Union: Power and Policy-Making*, New York, Routledge, 3^e éd., 2006, p. 247-265.

65 I. De Bruycker et J. Beyers, « Lobbying Strategies and Success: Inside and Outside Lobbying in European Union Legislative Politics », *European Political Science Review*, 11(1), 2019, p. 57-74 ; W. M. Junk, « Two Logics of NGO advocacy: Understanding Inside and Outside Lobbying on EU Environmental Policies », *Journal of European Public Policy*, 23(2), 2016, p. 236-254 ; I. De Bruycker, « Pressure and Expertise: Explaining the Information Supply of Interest Groups in EU Legislative Lobbying », *Journal of Common Market Studies*, 54(3), 2016, p. 599-616.

et des motivations très variables en fonction des organisations auxquelles ils appartiennent. On peut distinguer sept grandes catégories.

1. Les fédérations européennes, au nombre de cinq cents environ, représentent des entreprises, des associations et des syndicats qui disposent de structures lourdes (bureau de représentation, personnel permanent) et d'importants moyens financiers. Ces « eurogroupes » (dans le jargon communautaire) sont des interlocuteurs privilégiés de la Commission et du Parlement européen, qui apprécient leur aptitude à limiter les interférences entre les acteurs issus d'un même domaine, à créer des synergies entre eux et à contribuer à l'émergence de positions communes. Concrètement, les acteurs de la Commission ou du PE en charge d'un dossier préfèrent dialoguer avec le représentant d'une fédération représentant un secteur de l'industrie à l'échelle de l'Union plutôt qu'avec des dizaines d'acteurs agissant pour le compte de fédérations nationales ou de sociétés. Les organisations comme le COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles), BusinessEurope (l'association patronale européenne) ou la Confédération européenne des syndicats limitent les effets contre-productifs des interventions en ordre dispersé de leurs composantes auprès des institutions européennes. Toutefois, les fronts unis qu'ils présentent cachent souvent des situations plus conflictuelles, et beaucoup d'eurogroupes ont pour seule fonction effective d'informer leurs membres des perspectives d'action des institutions de l'Union et de l'état des procédures législatives en cours. Sur la base de ces informations, leurs membres sont ensuite libres de confier la défense de leurs intérêts à la fédération ou d'opter pour une démarche autonome par l'envoi de représentants, le recours aux services de professionnels bruxellois du lobbying ou la sollicitation

d'une administration nationale, d'un parti ou de leur gouvernement⁶⁶.

2. Les grandes entreprises, au nombre d'environ deux cent cinquante, tant européennes qu'étrangères, disposent aussi de leur propre structure de représentation à Bruxelles, avec des moyens comparables aux eurogroupes⁶⁷. Compte tenu du fait que leurs représentants défendent des intérêts privés bien spécifiques, ils sont considérés avec réserve au sein des institutions⁶⁸.
3. Les lobbyistes professionnels sont plusieurs milliers à Bruxelles, avec des statuts différents. Ils travaillent pour divers types de sociétés : firmes d'audit, cabinets de consultants et d'action publique, cabinets d'avocats d'affaires. Ils exercent deux types de fonctions. Ils peuvent tout d'abord agir ponctuellement pour le compte d'un client qui a un besoin précis : grande entreprise ou eurogroupe ne disposant pas d'assez de moyens pour prendre en charge ce dossier, rassemblement informel d'acteurs économiques ou sociaux concernés par une même question, gouvernement d'un État extérieur à l'Union, etc. Leur objectif est alors de peser sur l'élaboration ou la mise en œuvre d'une norme européenne

66 J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke/New York, Palgrave, 3^e éd., 2011 ; J. Greenwood, L. Strangward et L. Stancich, « The Capacities of Euro Groups in the Integration Process », *Political Studies*, 47(1), mars 1999, p. 127-138 ; E. Grossman, « Bringing Politics Back: Rethinking the Role of Economic Interest Groups in European Integration », *Journal of European Public Policy*, 11(4), 2004, p. 637-656 ; B. Kohler-Koch, « Organized Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance? », in H. S. Wallace et A. R. Young, *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford/New York, Clarendon Press/Oxford University Press, 1997.

67 R.J. Bennett, « Business Routes of Influence in Brussels: Exploring the Choice of Direct Representation », *Political Studies*, 47(2), 1999, p. 240-257.

68 D. Coen, A. Katsaitis et M. Vannoni, *Business Lobbying in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

ou sur une décision de la Commission⁶⁹. Les lobbyistes peuvent, en second lieu, assurer une fonction de veille. Dans ce cas, ils collectent des informations de manière systématique pour renseigner leurs clients sur l'action quotidienne des institutions de l'Union.

4. Les régions et collectivités locales font preuve, depuis le traité de Maastricht, de beaucoup de dynamisme pour être représentées à Bruxelles. Elles le font sur trois modes distincts :
 - sur une base individuelle : les régions ou collectivités ouvrent de plus en plus de bureaux de représentation à Bruxelles. Il en existe près de deux cents. Certains sont surtout symboliques, mais d'autres jouissent de moyens (personnel, locaux, budget) comparables à ceux d'une représentation permanente nationale ;
 - sur un mode comparable aux eurogroupes : les régions créent des associations thématiques (par exemple l'AREV, Association des régions viticoles) ou géographiques (par exemple l'Arc atlantique), qui disposent de bureaux et de représentants à Bruxelles ;
 - sur un mode général : l'Assemblée des régions d'Europe et le Conseil des communes et régions d'Europe, associations généralistes de défense des intérêts des collectivités infraétatiques, disposent de bureaux de représentation à Bruxelles⁷⁰.

D'une manière générale, les représentants des régions et collectivités bénéficient d'un accueil favorable au sein des institutions européennes en raison de la légitimité qui s'attache à leur représentativité territoriale. Ils peuvent en outre jouer sur

69 A. Dür, P. Bernhagen et D. Marshall, « Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose? », *Comparative Political Studies*, 48(8), 2015, p. 951-983 ; M. K. Rasmussen, « The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament », *Journal of Common Market Studies*, 53(2), 2015, p. 365-382 ; J. Beyers et I. De Bruycker, « Lobbying Makes (Strange) Bedfellows: Explaining the Formation and Composition of Lobbying Coalitions in EU Legislative Politics », *Political Studies*, 66(4), 2018, p. 959-984.

70 L. Hooghe et G. Marks, « "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union », *Publius, the Journal of Federalism*, 26(1), 1996, p. 73-92.

ce registre pour établir des contacts privilégiés avec certains commissaires, fonctionnaires et parlementaires européens. Au PE, ils trouvent des relais attentifs dans l'intergroupe des élus locaux et régionaux et d'intergroupes spécialisés.

5. Les diplomates de pays extérieurs à l'Union peuvent aussi agir comme des lobbyistes. De nombreux États sont représentés auprès de l'UE, non seulement par leur ambassade mais aussi à travers des structures similaires à des groupes d'intérêts, telles que la Chambre de commerce américaine. Ces pays sont en effet concernés par bon nombre des activités de l'UE : négociations internationales, actions en faveur du développement et de la protection des droits de l'homme, activités législatives qui ont des conséquences pour leurs activités économiques, perspectives d'adhésion, politique douanière, etc. Ils cherchent donc à obtenir des informations ou à influencer l'UE.
6. On peut ajouter – si l'on ne craint pas de distendre à l'excès la notion de lobbying – que les États membres sont amenés à défendre leurs propres intérêts auprès des institutions en marge de leur action au Conseil et au Conseil européen. À la Commission, cette pratique prend des formes proches du lobbying, avec parfois des interventions plus politiques auprès du commissaire national. Au Parlement, elle s'inscrit pour l'essentiel dans le cadre des rapports que les délégations nationales entretiennent avec leurs partis nationaux et leurs gouvernements⁷¹. Les ministères ou administrations chargés des affaires de l'UE envoient régulièrement des notes détaillées à leurs députés afin de fournir des explications sur les textes, de souligner les intérêts nationaux en jeu et, de manière ponctuelle, de leur donner des instructions plus précises. Les fonctionnaires de représentations permanentes à Bruxelles passent

71 S. Braghiroli, « Home Sweet Home: Assessing the Weight and Effectiveness of National Parties' Interference on MEPs' Everyday Activity », *Stockholm Environment Institute Working Paper*, 108, 2008 ; S. Mazey et J. Richardson (éds), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

aujourd'hui beaucoup de temps au PE pour rencontrer les députés européens de leur nationalité. Ceux-ci sont plus ou moins enclins à les écouter et à suivre leurs recommandations, selon la conception qu'ils se font de leur mandat et leur degré de dépendance à leur gouvernement ou parti. Certaines administrations nationales ne veulent pas s'en remettre uniquement aux organes nationaux en charge des questions européennes, et envoient leurs propres représentants à Bruxelles, qui agissent comme des lobbyistes.

7. Enfin, si la notion de société civile n'est apparue que tardivement à l'échelle européenne, des contacts avec celle-ci existent depuis bien longtemps. Les premières réflexions explicites sur la concertation avec le secteur associatif ont eu lieu en 1995 au sein de la DG V (chargée des affaires sociales et de l'emploi) de la Commission et, à partir de 1996, au Conseil économique et social européen. Le PE a, pour sa part, ouvert un large dialogue avec les organisations de la société civile à l'occasion de la conférence intergouvernementale qui devait aboutir, en 1997, au traité d'Amsterdam. Certaines organisations ont essayé à la même époque de structurer leur action au nom de la société civile européenne : en 1995, on a ainsi assisté à la création du Forum permanent de la société civile, qui entendait défendre le projet d'une Europe plus proche des citoyens dans le cadre de la réforme des traités. Petit à petit, toutes les institutions européennes ont entamé un dialogue avec des organisations de la société civile et les ont souvent traitées de façon privilégiée au motif qu'elles représentent des intérêts publics⁷². Certains représentants d'intérêts économiques ont revendiqué eux aussi leur appartenance à la société civile, conscients de l'accueil favorable qui lui était réservé dans les institutions. Pour ce faire, ils ont mis en avant la dimension publique des

72 S. Smismans (dir.), *European Governance and Civil Society*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

enjeux qui motivaient leur action⁷³ ou créé des structures associatives dont l'objet était de défendre leurs intérêts. À la fin des années 1990, la notion de « société civile européenne » a été précisée par un avis du Comité économique et social⁷⁴ et largement diffusée dans le débat public par le livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission⁷⁵. Ce dernier définit la société civile européenne comme l'ensemble des organisations syndicales et patronales (les « partenaires sociaux »), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base et les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, et reconnaît la contribution spécifique des Églises et des communautés religieuses. La Convention sur l'avenir de l'Union (2002-2003) a accordé une large place dans ses débats à la participation de la société civile au fonctionnement de l'Union. Le traité de Lisbonne fait écho à cette préoccupation et mentionne à plusieurs reprises la société civile et le principe d'ouverture des institutions, y compris le Conseil. Il dispose notamment que les institutions « entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » (article 11, § 2, TUE). La société civile joue un rôle croissant dans la politisation des affaires européennes et l'émergence d'une sphère publique européenne⁷⁶.

73 Pour deux excellents panoramas de la littérature sur les groupes d'intérêts et la représentativité des représentants de la société civile, voir A. Dür, « Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? », *West European Politics*, 31(6), 2008, p. 1212-1230; S. Saurugger, « Interest Groups and Democracy in the European Union », *West European Politics*, 31(6), 2008, p. 1274-1291.

74 Comité économique et social, « Avis sur le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne », *Journal officiel*, C 329, 17 novembre 1999, p. 30 et s.

75 Commission européenne, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, 25 juillet 2001, document COM (2001) 428 final.

76 A. Oleart et L. Bouza, « Democracy at Stake: Multipositional Actors and Politicization in the EU Civil Society Field », *Journal of Common Market Studies*, 56(4), 2018, p. 870-887; L. Bouza et A. Oleart, « From the 2005 Constitution's 'Permissive Consensus' to TTIP's 'Empowering Dissensus': The EU as a Playing Field for Spanish Civil Society », *Journal of Contemporary European Research*, 14(2), 2018, p. 87-104.

Elle a aussi été au cœur de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, organisée de mai 2021 à mai 2022 à l'initiative des principales institutions européennes (voir *infra*).

La difficile régulation du lobbying

Tous ces représentants d'intérêts, quels qu'ils soient, forment une élite européenne qui suit les activités de l'Union et les comprend, et s'engagent dans un large éventail d'activités de lobbying : contacts formels et informels avec des acteurs institutionnels et non institutionnels, observation des activités des institutions, préparation et diffusion de déclarations, lancement de campagnes médiatiques, organisation d'événements ou de manifestations, participation aux comités consultatifs de la Commission, etc. Les lobbyistes usent aussi de manière systématique des possibilités d'action que les traités et les institutions offrent aux destinataires des politiques, aux représentants de la société civile et aux citoyens :

- procédures de consultation diverses (auditions publiques et d'experts, conférences, forums, colloques, livres verts, exercices de consultation dits standards) ;
- comités consultatifs de la Commission ;
- plaintes auprès de la Commission ;
- recours directs devant la Cour de justice ;
- dépôt de pétitions au Parlement européen ;
- saisine du médiateur européen ;
- demandes d'accès aux documents administratifs ;
- usage de l'initiative citoyenne européenne.

L'examen du recours à ces procédures montre qu'elles mobilisent très peu les citoyens ordinaires, et sont largement instrumentalisées par les acteurs du microcosme européen : journalistes spécialisés, experts, fonctionnaires nationaux, représentants d'intérêts. Chaque avancée proposée par les traités ou les institutions en faveur d'un dialogue plus étroit avec les citoyens ou les organisations de la société civile constitue ainsi une opportunité supplémentaire pour les lobbyistes de se faire entendre. On note que la Conférence sur l'avenir de l'Europe a cherché à éviter cet

obstacle, en s'appuyant largement sur quatre panels composés chacun de deux cents citoyens tirés au sort. Nous y reviendrons.

Dans le quartier européen de Bruxelles, les représentants d'intérêts occupent une grande majorité des bâtiments qui ne relèvent pas des institutions européennes. Le lobbying est aujourd'hui une activité économique majeure dans la capitale de l'Union, qui représente un milliard d'euros par an et emploie 30 000 personnes – à comparer aux 32 000 employés de la Commission. Cela fait de Bruxelles la deuxième ville dans le monde, après Washington DC, en ce qui concerne le nombre de lobbyistes.

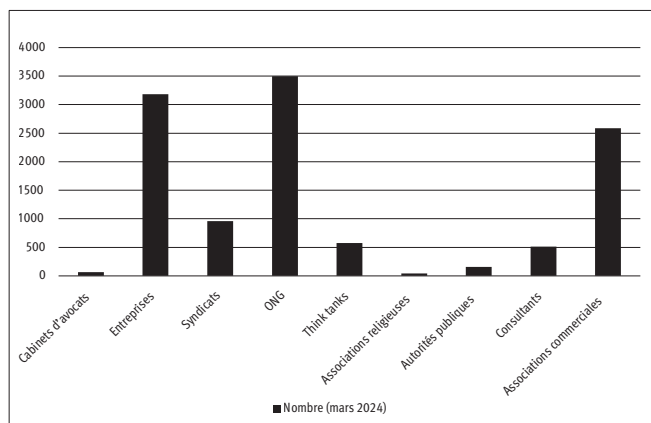
Les représentants d'intérêts sont censés fournir aux acteurs des institutions de l'UE des informations et des arguments, et non faire pression sur eux. Concrètement, ils tentent de contacter toutes les personnes clés qui traitent un dossier pour leur expliquer leurs préoccupations, leur transmettre des argumentaires et des rapports, éventuellement soumettre des projets d'amendements aux députés et être présents dans toutes les arènes et tous les forums de discussion.

Les institutions de l'UE ont développé au fil des ans un ensemble de règles pour encadrer les activités des groupes d'intérêts et des lobbyistes indépendants, et assurer une certaine clarté à cet égard. Elles visent notamment à rendre les intérêts représentés plus transparents. Les lobbyistes sont appelés à signer un registre de transparence commun au PE et à la Commission et à déclarer l'identité de leur employeur, en échange de certains avantages (accès aux locaux, informations, possibilité de rencontrer certains acteurs). Ils doivent aussi respecter un code de conduite qui permet aux acteurs de l'UE de se plaindre efficacement de ceux qui se comportent de manière incorrecte. En mai 2025, le registre comportait plus de 14 000 organisations. Toutefois, le registre n'est pas obligatoire et tous les lobbyistes ne sont pas très explicites quant à leurs allégeances (ainsi, la **figure 4** montre bien à quel point le nombre de représentants d'intérêts est sous-estimé si l'on se base sur le registre de transparence). Certains se présentent ainsi comme des experts neutres ou jouent sur plusieurs statuts, et les acteurs de l'UE jugent parfois la pression des lobbyistes excessive.

Les règles du registre ont toutefois été renforcées à l'issue de scandale dit du Qatargate (décembre 2022). En septembre

2023, le Parlement européen a réformé son règlement intérieur pour mieux encadrer la représentation d'intérêts. Il a précisé la définition du conflit d'intérêts et interdit aux députés de s'engager dans « des activités de lobbying rémunérées qui sont en relation directe avec le processus décisionnel de l'Union ». Les élus sont tenus de notifier leurs autres activités rémunérées au-delà d'un seuil de 5 000 euros par an. Les députés et leurs collaborateurs doivent aussi publier en ligne tous leurs rendez-vous avec des lobbyistes ou des représentants d'États tiers. Enfin, le PE a restreint la possibilité de créer des « groupes d'amitié » avec des pays tiers. La Commission a également pris une série de décisions en décembre 2024 pour limiter aux organisations inscrites au registre la possibilité de rencontrer des membres ou des agents de la Commission.

Figure 4. Lobbys et associations selon le registre de transparence



Source : Integrity watch, <https://www.integritywatch.eu/organizations.php>.

Les institutions de l'UE sont confrontées à un autre phénomène très répandu à Bruxelles : le « pantouflage » (*revolving doors*)⁷⁷. Ce terme désigne la tendance des entreprises privées à embaucher des hauts fonctionnaires de l'UE, des membres de l'entourage des commissaires ou des députés, voire des commissaires ou des députés lorsqu'ils prennent leur retraite ou quittent leurs fonctions, afin de bénéficier de leurs réseaux et de leur connaissance de dossiers précis. Dans ces circonstances, il peut aussi arriver que des acteurs clés de l'Union soient récompensés *a posteriori*, par un poste très bien rémunéré, pour leur complaisance à l'égard d'intérêts privés. Il existe des règles interdisant à certains acteurs de travailler dans le secteur dont ils avaient la responsabilité pendant une durée donnée, mais des dérives sont toujours possibles, comme l'a montré la polémique qui a suivi l'embauche de José Manuel Barroso par la banque Goldman Sachs en 2016⁷⁸. En conséquence, toujours, du scandale du Qatargate, les députés européens ne peuvent plus exercer d'activité de lobbying dans les six mois qui suivent la fin de leur mandat. Passé ce délai, s'ils occupent ce type de fonction, ils doivent s'inscrire au registre de transparence.

Il est difficile d'estimer l'influence globale du lobbying sur l'élaboration des politiques de l'UE, au-delà d'une approche au cas par cas. Elle est néanmoins considérée comme importante par les chercheurs et les observateurs, notamment par comparaison avec les situations nationales. L'Observatoire européen des entreprises (<http://corporateeurope.org>), une association qui fait campagne pour une plus grande transparence du fonctionnement de l'UE, considère ainsi que les lobbys influencent, à des degrés divers, 75 % des normes européennes. Des secteurs comme l'énergie, l'industrie chimique, les assurances, le tabac, la médecine, les

77 D. Coen et M. Vannoni, « Where Are the Revolving Doors in Brussels? Sector Switching and Career Progression in EU Business-Government Affairs », *The American Review of Public Administration*, 50(1), 2020, p. 3-17 ; S. S. Belli et P. Bursens, « The Revolving Door in Brussels: A Process-Oriented Approach to Employee Recruitment by Interest Organisations », *Journal of European Public Policy*, 30(1), 2023, p. 128-149.

78 A. Alemanno et B. Bodson, « How to Nudge Barroso out of the Revolving Door », *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, 2016, <https://eprints.lse.ac.uk/70388/1/blogs.lse.ac.uk-How%20to%20nudge%20Barroso%20out%20of%20the%20revolving%20door.pdf>.

hautes technologies et le numérique sont massivement représentés à Bruxelles et disposent d'énormes moyens humains et financiers pour tenter d'influencer les acteurs de l'UE. De nombreuses organisations de la société civile essaient donc de limiter l'impact des lobbys, en utilisant des méthodes similaires. Par exemple, les associations de promotion de la santé luttent efficacement contre l'industrie de l'alcool et du tabac, mais le combat est souvent inégal : les moyens financiers à disposition des secteurs de la chimie ou d'Eurochambre (l'Association des chambres européennes de commerce et d'industrie) ne sont en rien comparables à ceux des syndicats ou des organisations non gouvernementales. Ainsi, la seule organisation représentant les consommateurs, le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), n'a que trente-cinq employés. Même si elle bénéficie du soutien de l'UE – qui finance la moitié de son budget – et si elle jouit d'un accès privilégié aux institutions, elle est incapable de contrebalancer efficacement les nombreux groupes de pression qui travaillent pour le secteur privé. Les recherches récentes montrent cependant que les choses évoluent, notamment à la suite de divers scandales⁷⁹, que l'influence des grandes entreprises et réseaux dépend d'une multitude de facteurs, et que l'opinion publique peut également jouer un rôle⁸⁰. En outre, ces mêmes scandales ont poussé les institutions européennes à entamer diverses réformes pour mieux encadrer les pratiques des lobbys et celles des acteurs des institutions à leur égard.

VERS UNE IMPLICATION DIRECTE DES CITOYENS ?

Les citoyens européens sont supposés être impliqués à plusieurs égards dans le fonctionnement de l'Union. Depuis soixante-dix ans, la logique institutionnelle de l'Union a beaucoup évolué

79 S. Hegewald et D. Schraff, « Corruption and Trust in the European Parliament: Quasi Experimental Evidence from the Qatargate Scandal », *European Journal of Political Research*, 63(4), 2024, p. 1674-1685 ; A. Bunea, « Regulating European Union Lobbying: In Whose Interest? », *Journal of European Public Policy*, 26(11), 2019, p. 1579-1599.

80 A. Dür, P. Bernhagen et D. Marshall, « Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose? », *Comparative Political Studies*, 48(8), 2015, p. 951-983 ; A. Rasmussen, L. K. Mäder et S. Reher, « With a Little Help From the People? The Role of Public Opinion in Advocacy Success », *Comparative Political Studies*, 51(2), 2018, p. 139-164.

pour faire une place croissante à leur représentation. À l'origine, le système communautaire reposait sur un équilibre entre la Commission et le Conseil. La première agissait dans une logique d'agence, en tant qu'organe expert capable de définir l'intérêt général européen de manière indépendante et rationnelle et d'appliquer les traités sans prendre parti. À partir de 1973, elle s'est davantage intéressée à l'opinion des citoyens, via les sondages Eurobaromètre conduits dans l'ensemble des États membres tous les six mois. Au sein du Conseil, les ministres exprimaient des intérêts nationaux ou se mobilisaient collectivement pour dépasser les égoïsmes, mais ils ne rendaient de comptes à personne. Progressivement, ses membres ont toutefois dû mieux justifier leurs choix en matière de politique européenne auprès de leurs parlements et de leurs médias.

Ce schéma institutionnel a laissé plus de place encore aux citoyens, avec l'élection directe du Parlement européen et sa montée en puissance, et la « gouvernementalisation » de la Commission. Désormais, l'article 10 TUE affirme que le fonctionnement de l'Union « est fondé sur la démocratie représentative », que les citoyens sont directement représentés au Parlement européen et indirectement au Conseil européen et au Conseil. Le même article dispose que « tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union » et que « les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens ». Enfin, il reconnaît le rôle des partis politiques européens et leur contribution « à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union ». Ces partis jouent effectivement un rôle croissant dans la campagne pour les élections européennes, dans le fonctionnement des institutions et les interactions entre elles, ou encore dans la nomination de leurs principaux responsables. Les citoyens disposent aussi d'un nombre croissant de droits spécifiques : pétitions au PE, saisine du médiateur, action devant la Cour de justice (sous certaines conditions), initiative citoyenne européenne, accès aux documents administratifs, etc. Pour finir, ils sont représentés via une myriade d'organisations (associations, ONG, syndicats, bureaux de représentation des collectivités, lobbys, etc.) que les institutions européennes sont tenues de consulter.

Cependant, les enquêtes d'opinion montrent que les citoyens se sentent très peu impliqués dans le fonctionnement de l'Union et qu'ils n'ont qu'une connaissance limitée des actions de leurs représentants. Les débats des institutions européennes sont faiblement médiatisés, et des organes comme le Conseil européen, le Conseil et la Commission cultivent le goût du secret et des réunions à huis clos. Quant aux prérogatives des citoyens, elles sont, on l'a vu, largement captées par certains acteurs du microcosme européen. La Conférence sur l'avenir de l'Europe (2021-2022) devait enfin remédier à cela.

La difficile genèse de la Conférence sur l'avenir de l'Europe

Afin de surmonter cette coupure entre les citoyens européens et les institutions de l'Union et de relancer la réflexion sur l'avenir de celle-ci, le président français Emmanuel Macron a lancé l'idée de réunir une Conférence sur l'avenir de l'Europe, largement ouverte aux citoyens. Il l'a fait via une tribune publiée dans divers quotidiens européens le 4 mars 2019⁸¹. Emmanuel Macron avait déjà fait appel au principe de la conférence citoyenne en France, d'abord pour traiter des enjeux de la préservation du climat⁸² et ensuite pour essayer d'éteindre la révolte des Gilets jaunes⁸³. Cette nouvelle initiative était fondée sur le constat de l'insatisfaction d'une part substantielle de la population vis-à-vis de l'intégration européenne, largement nourrie par l'idée qu'elle était, sinon un complot des élites, du moins un projet porté par certains petits groupes de la population seulement, laissant peu de place au citoyen lambda.

L'idée fut relancée en novembre 2019 par une contribution commune de la France et de l'Allemagne⁸⁴ puis, en janvier

81 E. Macron, « Pour une Renaissance européenne », Élysée, 4 mars 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne> (consulté le 8 mai 2025).

82 T. Pech, *Le Parlement des citoyens. La Convention citoyenne pour le climat*, Paris, Seuil, 2021.

83 P. Perrineau, « Le Grand Débat national : la démocratie participative à grande échelle », *Pouvoirs*, 175, 4, 2020, p. 113-129.

84 « Conference on the Future of Europe, Franco-German non-paper on key questions and guidelines », novembre 2019, <https://dorie.ec.europa.eu/fr/details/-/card/6339539> (consulté le 8 août 2025).

2020, par la Commission européenne⁸⁵. La date du 9 mai 2020 – Journée de l’Europe – fut avancée pour réunir la Conférence, mais cette perspective fut remise en cause par l’irruption de la crise du Covid-19. C’est pourquoi elle ne fut réunie que le 9 mai 2021, pour une durée d’un an. À la différence des conférences intergouvernementales classiques, ou même de la Convention sur l’avenir de l’Union (2002-2003), qui étaient tenues de suivre des feuilles de route relativement précises, la Conférence sur l’avenir de l’Europe devait être libre d’évoquer tous les sujets jugés pertinents par ses membres, qu’il s’agisse des objectifs généraux de l’intégration européenne, de ses institutions ou de ses politiques. Le 10 mars 2021, les présidents de la Commission, du Conseil et du Parlement adoptèrent une déclaration commune définissant les grands contours de la Conférence⁸⁶. Le texte fixant son cadre précis ne fut toutefois adopté que la veille de sa session inaugurale, le 8 mai 2021, en raison de divergences entre les trois institutions. Les représentants des États membres n’étaient, en outre, pas tous très enthousiastes face à cette innovation institutionnelle dont la portée et les résultats étaient imprévisibles.

Un dispositif ambitieux et inédit

La « Conférence » était un dispositif reposant sur quatre éléments distincts, mais liés entre eux :

1. Une plateforme numérique multilingue, très simple d’utilisation, qui permettait à n’importe quel citoyen de s’informer sur la Conférence et de s’exprimer dans sa langue sur tout sujet en lien avec l’Union. Les contributions ont été analysées et publiées tout au long de la Conférence, et synthétisées dans le rapport final. Au total, la plateforme a enregistré plus de 5 millions de visiteurs uniques et plus de 50 000 participants actifs, qui ont débattu de plus de 17 000 « idées ».

85 Commission européenne, « Donner forme à la Conférence sur l’avenir de l’Europe – Questions et réponses », 22 mars 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_88 (consulté le 8 mai 2025).

86 https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/fr_-_declaration_commune_sur_la_conference_sur_l.pdf (consulté le 8 août 2025).

2. Des événements nationaux et panels de citoyens nationaux, l'ambition étant de susciter une multitude d'activités (conférences, débats, colloques, manifestations publiques, concours, expositions, etc.) sur le territoire des États membres en lien avec la Conférence. Plus spécifiquement, des panels de citoyens, sélectionnés de manière aléatoire comme pour les quatre panels européens, ont été réunis dans six États membres. Leurs recommandations ont été présentées à l'Assemblée plénière de la conférence. Près de 6 500 événements, ayant rassemblé 650 000 participants, ont été recensés sur la plateforme numérique de la conférence.
3. Quatre panels européens de citoyens, qui ont constitué la principale innovation de la Conférence, et un enjeu central des discussions entre les institutions. Pour la première fois, des citoyens ordinaires ont été associés à un exercice de réflexion mené officiellement à l'échelle de l'Union. Les quatre panels, composés chacun de 200 citoyens sélectionnés de manière aléatoire, ont exigé une importante logistique à tous les stades du processus : recrutement des participants ; organisation des réunions en ligne ou sur site ; information des citoyens sur le sujet des débats ; mise à disposition d'experts capables de répondre à leurs questions ; conduite des délibérations à proprement parler ; obtention d'un consensus ; synthèse des débats. À l'échelle transnationale, l'organisation de ces panels a posé des problèmes logistiques inédits, notamment du fait de l'interprétation dans les vingt-quatre langues officielles. Après consultation de panels d'experts et des négociations serrées entre les représentants des trois institutions organisatrices de la Conférence, il fut décidé que les quatre panels délibéreraient respectivement sur les thèmes suivants : 1. Une économie plus forte, justice sociale, emploi, éducation, culture, sport, transformation numérique ; 2. Démocratie européenne, valeurs, droits, État de droit, sécurité ; 3. Changement climatique, environnement, santé ; 4. L'UE dans le monde, migrations. Les participants ont été sélectionnés durant l'été 2021 en tenant compte de cinq critères : genre, âge, nationalité et

origine urbaine ou rurale, catégorie socio-économique, niveau d'éducation. En outre, un tiers des citoyens sélectionnés devaient avoir entre 16 et 24 ans. Chaque panel s'est réuni pendant trois week-ends : la première réunion a eu lieu à Strasbourg, la deuxième en ligne et la troisième dans quatre villes : Dublin (Irlande), Florence (Italie), Natolin (Pologne) et Maastricht (Pays-Bas). Toutes les réunions ont été diffusées via la plateforme numérique et tous les documents de travail mis en ligne.

En janvier et mars 2022, vingt représentants par panel ont présenté leurs recommandations à l'assemblée plénière de la Conférence et à ses groupes de travail. Ils ont continué à les expliquer et à les défendre lors des réunions suivantes de l'assemblée.

4. L'assemblée plénière, composée de 108 représentants du Parlement européen, 54 du Conseil et 3 de la Commission européenne, ainsi que de 108 représentants des parlements nationaux. Il y avait aussi des citoyens : 80 représentants des quatre panels européens, le président du Forum européen de la jeunesse et 27 représentants d'événements nationaux et/ou de panels de citoyens nationaux. On trouvait aussi 18 représentants du Comité des régions et autant du Comité économique et social, 6 élus régionaux et 6 élus locaux, et 12 représentants des partenaires sociaux. L'assemblée impliquait enfin des représentants de la société civile (groupes religieux, philosophiques et non confessionnels) et des émissaires des Balkans occidentaux et de l'Ukraine. Certains commissaires et le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité ont été conviés ponctuellement. L'assemblée plénière s'est réunie sept fois dans l'hémicycle de Parlement européen à Strasbourg, parfois de manière hybride en raison de la pandémie. Les décisions ont été prises selon une règle dite de consensus. Concrètement, celui-ci était réputé atteint lorsque, *a minima*, les représentants du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et des parlements nationaux étaient d'accord. Les citoyens ne pouvaient s'opposer à un accord, mais en cas d'opposition, celle-ci devait être mentionnée dans le rapport.

La plénière a débattu des recommandations formulées par les panels de citoyens européens et nationaux ainsi que des contributions déposées sur la plateforme numérique, regroupées par thèmes. Neuf groupes de travail ont préparé les débats et propositions de l'assemblée plénière sur les sujets suivants, qui structurent le rapport final : changement climatique et environnement ; santé ; une économie plus forte, justice sociale et emploi ; l'UE dans le monde ; valeurs et droits, État de droit, sécurité ; transformation numérique ; démocratie européenne ; migrations ; éducation, culture, jeunesse et sport. Avant le lancement de la Conférence, les discussions ont été vives entre les institutions européennes organisatrices pour savoir quelle devait être la dynamique des différents éléments. Dans un premier temps, il était fortement question que l'assemblée plénière soit le principal lieu de réflexion et de débats, mais il est vite apparu que la Conférence ne pourrait remplir la fonction de légitimation attendue d'elle si les activités ouvertes aux citoyens n'avaient qu'un rôle subsidiaire. C'est pourquoi il fut décidé que la Conférence aurait une structure ascendante : la plateforme et les événements locaux devaient alimenter la réflexion des panels européens de citoyens, qui eux-mêmes devaient inspirer les délibérations de l'assemblée plénière, celle-ci ayant uniquement vocation à valider les propositions et à les mettre en forme.

Des conclusions suivies de peu d'effets

Le rapport final de la Conférence a été remis aux présidents des trois institutions le 9 mai 2022, lors de la cérémonie de clôture organisée à Strasbourg à la faveur de la Journée de l'Europe. Il comprend notamment 49 propositions, déclinées en 325 mesures concrètes, essentiellement dérivées des suggestions des panels de citoyens nationaux et européens⁸⁷. Les neuf grandes thématiques identifiées pour le travail de l'assemblée plénière font l'objet

87 Conférence sur l'avenir de l'Europe, *Rapport sur les résultats finaux*, mai 2022.

d'une série de propositions, accompagnées de descriptions de l'objectif poursuivi, elles-mêmes déclinées en mesures. Il revenait aux trois institutions organisatrices de donner suite à ce rapport, chacune dans le cadre de ses compétences. Elles se sont engagées à le faire dans une déclaration commune, mais la Conférence a suscité des réactions contrastées, et n'a pas donné lieu à des avancées majeures.

Le Parlement européen a été le plus prompt à se saisir des conclusions de la Conférence pour réclamer une nouvelle révision des traités. Il était d'autant plus enclin à le faire que les 49 propositions reprenaient nombre de réformes qu'il appelait depuis longtemps de ses vœux, mais se heurtaient à l'hostilité du Conseil. Le 9 juin 2022, les députés ont adopté une résolution proposant de lancer une réforme des traités selon la procédure de révision ordinaire, c'est-à-dire une révision majeure, impliquant la réunion d'une Convention et un rôle actif pour le PE. La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a apporté son soutien à cette initiative dans son discours sur l'état de l'Union du 14 septembre 2022.

Le Conseil européen a évoqué les résultats de la Conférence dès sa réunion des 23 et 24 juin 2022. Ses membres ont « pris note » de ses propositions et déclaré que les institutions de l'Union devraient assurer un suivi efficace du rapport. Mais aucun consensus n'a émergé pour soutenir la perspective d'une réforme des traités.

Le Conseil s'est contenté de demander à ses services une évaluation technique préliminaire des propositions de la Conférence. Elle indiquait si les institutions de l'Union y travaillaient déjà et expliquait de quelle manière ces initiatives pourraient être approfondies, et sur quelle base juridique. Selon le secrétariat général du Conseil, de nombreuses propositions avaient déjà été prises en considération par les institutions ou faisaient l'objet de réflexions ou d'initiatives. Ses analyses ont également montré qu'une large majorité des propositions (environ 90 %) ne réclamaient pas une

réforme des traités⁸⁸. S'agissant de la demande de révision des traités formulée par le PE, le Conseil s'est abstenu d'y donner suite et n'en a informé ni les parlements nationaux ni le Conseil européen; le traité lui en fait obligation, mais le Conseil a fait valoir qu'il n'indiquait pas de délai pour cela.

Du côté de la Commission, l'attitude était plus ouverte. Lors de la cérémonie de clôture de la Conférence, Ursula von der Leyen a annoncé être prête à soutenir une profonde réforme de l'Union, y compris « en changeant les traités si nécessaire ». Le 17 juin 2022, la Commission a publié une communication⁸⁹ évaluant les mesures à prendre pour donner vie aux propositions de la Conférence. Elle évoque aussi les moyens d'intégrer les mécanismes de démocratie participative inaugurés avec la Conférence à l'élaboration des politiques et de la législation de l'Union. Rapidement, la Commission a lancé une initiative pilote permettant à des panels de citoyens ordinaires de formuler des recommandations au sujet de textes législatifs en préparation. Le dispositif a été inauguré au sujet des textes relatifs à la réduction du gaspillage alimentaire dans l'Union, aux mondes virtuels et à la mobilité d'apprentissage.

Comme c'est toujours le cas avec ce type d'exercice, il était prévu de rendre des comptes aux membres des panels sur les réponses apportées à leurs propositions. Après une période de flottement, l'événement a été fixé au 2 décembre 2022, dans les locaux du Parlement à Bruxelles. Les représentants des trois institutions organisatrices ont exposé à 500 citoyens ayant participé à la Conférence les suites qu'ils entendaient donner à leur rapport. La commissaire chargée de la Démocratie et de la Démographie, Dubravka Šuica, a annoncé que près de 80 % des propositions figuraient dans le programme de travail de la Commission pour 2023.

88 Conseil de l'Union européenne, « Conference on the Future of Europe – Proposals and Related Specific Measures Contained in the Report on the Final Outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical Assessment », note du secrétariat général aux délégations, 30 novembre 2022.

89 Commission européenne, « Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Conference on the Future of Europe », 17 juin 2022.

Une expérience moins anodine qu'il y paraît

La Conférence sur l'avenir de l'Europe est une réponse inédite à l'épuisement des mécanismes traditionnels de réforme des institutions et de réflexion sur les priorités et objectifs de l'Union⁹⁰. Elle constitue une étape supplémentaire, après l'institutionnalisation de la Convention, dans la stratégie d'élargissement de la réflexion sur ces enjeux. Elle se distingue en effet par l'absence de feuille de route précise et l'implication de citoyens ordinaires. Même si les débats ont été organisés autour de certains thèmes, ils étaient vastes et aucune question n'était taboue. Surtout, pour la première fois, les institutions européennes ont collectivement cherché à comprendre la manière dont les citoyens perçoivent et imaginent l'Union, envisagent ses objectifs, ses politiques, ses méthodes et ses institutions.

Dès son annonce, la Conférence a suscité des réserves et des railleries, aussi bien de la part des eurosceptiques, qui craignaient qu'elle soit un instrument au service des fédéralistes, que de ces derniers, qui redoutaient qu'elle devienne le jouet des institutions et des États. Le bilan est modeste, en raison du refus du Conseil et du Conseil européen de prendre sérieusement en compte ses propositions, et surtout d'ouvrir le chantier de la réforme des traités. La Conférence pourrait néanmoins produire des effets à moyen et long terme, à deux niveaux. D'abord, les sujets évoqués par la Conférence vont baliser les réflexions futures sur les priorités et possibles réformes de l'intégration européenne. Il sera difficile pour les responsables politiques ou les experts qui plancheront sur la réforme des institutions de l'Union, de son fonctionnement ou de ses politiques de faire abstraction de ses nombreuses propositions, et il est probable qu'ils en tireront systématiquement argument pour légitimer leurs propres propositions. Ensuite, comme on l'a indiqué, la Conférence a déjà conduit à une institutionnalisation de la participation des citoyens au processus décisionnel, via l'association de panels de citoyens ordinaires à la réflexion sur l'adoption de certaines propositions

90 C. Spector, « La Conférence sur l'avenir de l'Europe: un exercice démocratique? », *Revue des Affaires européennes / Law European & Affairs*, (3), 2021, p. 463-471.

législatives⁹¹. Il reste à savoir si elle pèsera réellement sur le contenu des textes, ou si elle ne sera qu'un élément de plus dans la longue *checklist* qui régit l'adoption des normes européennes.

91 N. J. Kurmayer, « Les politiques européens veulent que les panels de citoyens deviennent un outil permanent », Euractiv, 11 mai 2022, <https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-lue/news/les-politiques-europeens-veulent-que-les-panels-de-citoyens-deviennent-un-outil-permanent>; voir la section « European Citizens' Panels » sur le site de la Commission : https://citizens.ec.europa.eu/index_fr (consulté le 8 mai 2025).

TROISIÈME PARTIE

LA FABRIQUE DES POLITIQUES DE L'UNION

Cette dernière partie est consacrée à l'analyse concrète de la fabrique des politiques et de la prise de décision dans l'Union européenne. Après avoir exposé l'histoire complexe de son système décisionnel et présenté en détail ses divers rouages, il convient d'expliquer de quelle manière ces rouages opèrent, en prêtant une attention particulière aux aspects pratiques et informels de ce processus. Pour ce faire, le chapitre 7 évoque d'abord la question des compétences de l'Union ainsi que la logique de répartition des pouvoirs entre celle-ci et les États membres, et présente les principales procédures décisionnelles. Le chapitre 8 se concentre sur la politique étrangère de l'UE pour en souligner les particularités. Le chapitre 9 propose une typologie de quatre modèles de la fabrique des politiques dans l'Union, alternative aux approches formelles de la décision. Enfin, le chapitre 10 analyse le processus de décision du point de vue de l'analyse des politiques publiques, en mobilisant la notion de réseau et en soulignant les spécificités de la fabrique des politiques à l'échelle supranationale.



CHAPITRE VII

Les compétences et la décision dans l'Union

Les activités de l'Union sont multiples. Le travail législatif est depuis toujours sa tâche majeure ; il associe aujourd'hui les trois principales institutions (Commission, Conseil, Parlement) dans un processus très intégré. Des mécanismes et des logiques similaires, bien que spécifiques, s'appliquent à la procédure budgétaire ainsi qu'aux principaux accords internationaux, que le Conseil et le Parlement doivent ratifier. D'autres décisions échappent à ce cadre général. C'est le cas de celles que la Commission prend de manière indépendante pour mettre en œuvre la législation européenne ou agir dans les domaines où elle jouit de pouvoirs spécifiques (politique de la concurrence, aides d'État, PAC, etc.). C'est aussi le cas des décisions que le Conseil adopte dans le domaine de la PESC ou de la coopération pénale, ou lorsqu'il se réserve la mise en œuvre de certaines normes. On mentionnera encore – même si elles n'ont pas d'impact juridique – les résolutions d'initiative que le Parlement européen continue d'adopter en toute indépendance. Les procédures de nomination font, elles aussi, appel à des schémas institutionnels particuliers.

Dans cette large gamme de décisions, on se focalisera ici sur le travail législatif qui occupe, aujourd'hui comme hier, une place centrale dans les activités des institutions de l'Union et domine largement leur agenda. Son étude revêt une importance particulière pour trois raisons au moins.

D'abord, l'échec retentissant du processus de « constitutionnalisation » et le rejet d'une Union politique dans les opinions

publiques confirment la vocation fonctionnelle de l'intégration européenne : elle existe avant tout à travers sa capacité à développer des politiques, leur mise en œuvre restant pour l'essentiel le fait des gouvernements, des administrations et des cours des États membres et des entités infra-étatiques. Les responsables des institutions de l'Union ont du mal à s'imposer comme des acteurs politiques à part entière et à exister dans les espaces publics nationaux. Malgré la politisation croissante des questions européennes¹, la notion d'espace public européen ne fait pas sens pour le citoyen lambda². Ne pouvant se payer de mots comme le font nombre de responsables politiques nationaux, les acteurs de l'Union sont contraints de se focaliser sur la fabrique des politiques publiques, qui prend de ce fait une importance toute particulière. Face à la montée de l'euroscpticisme partout en Europe, face à l'émergence de nouveaux défis, ils sont tenus de faire chaque jour la preuve de l'utilité et de la pertinence de leur action.

Ensuite, la fabrique des politiques (*policy making*) est également cruciale en tant que lieu d'interaction principal entre les institutions de l'Union. Les relations entre Commission, Conseil et Parlement européen, qui sont par essence tendues et suscitent des conflits fréquents, empruntent pour l'essentiel les voies du processus décisionnel. Compte tenu de la faiblesse des partis politiques européens, de l'intérêt limité que portent les médias à l'Union et de l'absence d'espace public européen et de classe politique européenne, les possibilités d'interaction politique entre les institutions sont circonscrites à l'enceinte du Parlement européen et restreintes à quelques moments clés : questions orales, heures des questions, auditions des candidats commissaires, interventions ponctuelles des membres de la Commission ou de la présidence du Conseil devant les députés. Les relations entre la

- 1 H. Kriesi, « The Politicization of European Integration », *Journal of Common Market Studies*, 54, 2016, p. 32-47 ; C. N. L. Gellwitzki et A. M. Houde, « Feeling the Heat: Emotions, Politicization, and the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 60(5), 2022, p. 1470-1487 ; A. Hurrelmann, A. Gora et A. Wagner, « The Politicization of European Integration: More Than an Elite Affair? », *Political Studies*, 63(1), 2015, p. 43-59.
- 2 E. O. Eriksen, « An Emerging European Public Sphere », in Jürgen Habermas, vol. I et II, Londres, Routledge, 2018, p. 281-303.

Commission et le Conseil ne connaissent, quant à elles, que de rares manifestations publiques. En somme, les rapports de force entre les institutions empruntent avant tout la voie du processus décisionnel, qui leur permet de faire connaître leur point de vue et de critiquer implicitement ou explicitement les positions de leurs partenaires, et qui prend la forme ces dernières années d'un processus de négociation continu, mené dans le cadre de trilogues à huis clos.

Enfin, il faut noter que le processus législatif de l'Union est loin d'être une affaire purement technique : il est au contraire sous-tendu par une triple dynamique qui renvoie à des enjeux politiques. Les débats et les négociations portent en premier lieu sur le contenu des textes, qui suscite le plus souvent des visions contrastées. La Commission tend à privilégier une lecture technique des dossiers et se montre sensible au discours des représentants d'intérêts les mieux implantés à Bruxelles. Le Parlement européen se fait un devoir d'être à l'écoute des citoyens et a une réception différente du discours des représentants d'intérêts, en se montrant plus attentif (en apparence au moins) aux organisations de la société civile et aux représentants des territoires qu'aux groupes d'intérêts privés. Le Conseil fait globalement primer la défense des intérêts nationaux, qu'ils soient publics ou privés, dans une logique de plus petit dénominateur commun, ce qui le conduit à privilégier des textes moins ambitieux. Le Comité des régions et le Comité économique et social sont, eux aussi, amenés à faire entendre leurs points de vue respectifs, fût-ce à titre purement consultatif. Rappelons que la dynamique de la fabrique des politiques est très différente à l'échelle de l'Union de ce qu'elle est à l'échelle nationale : il n'y a pas de soutien systématique du Parlement européen à la Commission, et chaque proposition législative ou budgétaire fait l'objet d'intenses négociations entre les représentants des différentes institutions et entre les groupes politiques au sein du PE. Celui-ci porte toujours un regard critique sur les propositions législatives transmises par la Commission et n'a pas vocation à appuyer systématiquement son action, comme le font les chambres basses pour les gouvernements dans la plupart des États membres. En deuxième lieu, compte tenu de la souplesse relative qui caractérise le système institutionnel de l'Union et de son caractère évolutif, les points de

vue des institutions intègrent très souvent des stratégies qui ont peu à voir avec le contenu des politiques. Ainsi, la Commission peut vouloir faire passer à tout prix un texte afin d'étendre sa sphère de compétence ; le Conseil, contester cette proposition pour privilégier une autre base légale, donnant par exemple moins d'influence au Parlement ; le Parlement, rejeter un texte pour protester contre l'attitude de ses partenaires dans le dialogue interinstitutionnel, etc. Au sein même des institutions, des organes et des acteurs (DG à la Commission, commissions parlementaires ou groupes au Parlement, groupes d'experts ou formations au Conseil, etc.) se livrent à des luttes de pouvoir parfois sans rapport avec les textes dont il est question. Un troisième facteur vient compliquer un peu plus encore la prise de décision dans l'Union : le rapport à l'intégration européenne et les compétences des institutions. Les acteurs européens peuvent être conduits à soutenir une réforme ou à s'y opposer en fonction de son impact potentiel sur le degré d'intégration, et non de sa finalité propre. Telle proposition de codification ou de refonte législative sera combattue au Parlement européen, non en raison de son contenu (puisqu'elle ne fait que synthétiser le droit existant), mais parce les députés les plus favorables à l'intégration y verront un manque d'ambition politique de la Commission et les eurosceptiques, la systématisation d'une approche bureaucratique de l'intégration qu'ils réprouvent. À l'inverse, certains États membres peuvent faire barrage à une proposition de crainte qu'elle ne contribue à élargir le périmètre d'intervention de l'Union au détriment des instances nationales. Une étude récente montre par ailleurs que le comportement des acteurs peut aussi être influencé par des préoccupations liées au pouvoir de leur institution. Ainsi, le comportement de vote des députés européens est commandé non seulement par leur vision de l'intégration, mais aussi par leur vision des pouvoirs que devrait obtenir le PE³. Pour saisir les logiques et la complexité de la décision dans l'Union, il importe donc de tenir compte de trois niveaux d'enjeux : la politique

3 H. van der Veer et S. Otjes, « A House Divided against Itself. The Intra-Institutional Conflict about the Powers of the European Parliament », *Journal of Common Market Studies*, 59(4), 2021, p. 822-838.

publique elle-même, les rapports de force interinstitutionnels et le degré d'intégration européenne induit.

Afin de donner un aperçu complet de la décision dans l'Union, nous commencerons par examiner la problématique du découpage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement, qui conditionne étroitement la capacité d'action des institutions européennes. Cela fait, nous présenterons les procédures décisionnelles proprement dites, en insistant sur la procédure législative ordinaire et sur la procédure budgétaire, qui revêt une importance croissante dans le fonctionnement de l'Union.

LES COMPÉTENCES DE L'UNION

Afin d'analyser le fonctionnement de l'Union, il faut commencer par rappeler ses compétences et mettre en évidence les enjeux qui s'attachent à leur définition.

Une répartition des compétences historiquement confuse

Le découpage des compétences entre les États membres et les institutions communautaires a toujours été complexe. À l'origine, on pouvait distinguer trois grandes catégories : les compétences propres des États membres, sur lesquelles la Communauté n'avait aucune influence directe ; les compétences propres à la Communauté, auxquelles les États renonçaient en totalité, hormis leur représentation au sein des institutions européennes et leur implication dans leur mise en œuvre ; les compétences dites concurrentes, les plus nombreuses, pour lesquelles les deux niveaux de gouvernement étaient susceptibles d'intervenir. La troisième catégorie relevait du principe de réalité : les institutions communautaires ne pouvaient élaborer, dès l'entrée en vigueur des traités, l'ensemble des normes nécessaires à la réalisation des objectifs fixés ou mettre en place, du jour au lendemain, des politiques publiques complètes. C'est pourquoi elles disposaient d'un droit d'intervention dans les secteurs concernés, dont elles pouvaient user à discrétion. Concrètement, si les institutions européennes décidaient d'intervenir, les États étaient tenus de cesser de le faire et de retirer, si nécessaire, les normes nationales en vigueur. Il n'y a donc pas de concurrence à proprement parler, mais une priorité d'intervention accordée à la Communauté. Comme l'a reconnu la Cour de justice, un plein usage de ses compétences

concurrentes peut en théorie conduire la Communauté à disposer d'une compétence exclusive dans un secteur⁴.

Au fil du temps, l'Union a développé deux nouveaux types de compétences. Les compétences parallèles correspondent aux actions menées dans des domaines où les États restent pleinement souverains, sans qu'il y ait de mécanisme contraignant de coordination des politiques européenne et nationale ; c'est le cas de l'aide au développement ou de la PESC. Les compétences limitées correspondent à des actions de l'Union qui visent à renforcer l'efficacité des politiques des États membres sans les contraindre ou s'y substituer ; c'est le cas des programmes-cadres pour la recherche et le développement qui ne remettent pas en cause les compétences des États, mais sont destinés à favoriser les collaborations à l'échelle européenne et à créer des opportunités supplémentaires.

En raison des zones d'ombre des traités et des conflits de compétences apparus entre États membres et institutions communautaires – du fait notamment de la tendance de la Commission à excéder ses compétences formelles –, la Cour de justice a produit une jurisprudence abondante en la matière. On peut en retenir deux théories, qui ont fortement conditionné l'interprétation des traités et l'évolution des compétences européennes.

La première est la *théorie des pouvoirs implicites*. La Cour admet que les institutions communautaires sont habilitées à exercer les compétences qui, sans être expressément mentionnées par les traités, leur sont nécessaires pour exercer utilement leurs compétences formelles⁵. L'argument est que les négociateurs des traités n'ont pas pu vouloir accorder à la Communauté des compétences sans avoir accepté implicitement – et sans avoir pu en établir une liste *a priori* – de lui accorder celles qui leur sont intimement liées⁶. La Cour a aussi dégagé un principe de paral-

4 J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2004, p. 123-168.

5 Voir Cour de justice, 6 juillet 1956, *Fédération charbonnière de Belgique c. Haute Autorité*, 8/55 (ECLI:EU:C:1956:7) ; 15 juillet 1960, *Italie c. Haute Autorité*, 20/59 (ECLI:EU:C:1960:33), et la consécration de la théorie des pouvoirs implicites dans Cour de justice, 31 mars 1971, *Commission c. Conseil* (dit arrêt AETR), 22/70 (ECLI:EU:C:1971:32).

6 Arrêt AETR, précité.

lélisme des compétences : à toute compétence interne correspond implicitement une compétence externe, qui peut être exercée si la compétence interne l'a déjà été. On retrouve aujourd'hui une trace de ce principe dans l'article 3.2 TUE : « L'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée. »

La *théorie des pouvoirs subsidiaires* découle d'un article du traité de Rome, devenu l'article 352 TFUE. Il dispose que, si une action de l'Union paraît nécessaire dans le cadre de ses politiques pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci aient prévu les pouvoirs d'action nécessaires, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement, adopte les dispositions appropriées. Cet article permet à l'Union d'ajuster ses pouvoirs aux objectifs des traités sans avoir à les réviser chaque fois qu'on constate qu'une compétence lui fait défaut. Cette possibilité a joué un rôle majeur dans l'extension des pouvoirs de la Communauté, permettant par exemple la création du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) et du Fonds européen de développement (FED), ainsi que le lancement d'actions en matière sociale, énergétique, environnementale, de recherche et de protection des consommateurs. Les compétences acquises via cet article sont souvent incluses *a posteriori* dans les traités, leur révision servant aussi bien à développer de nouvelles politiques qu'à donner une base légale stable à des actions déjà existantes (*aggiornamento*). La théorie des pouvoirs subsidiaires permet à l'Union d'intervenir dans presque tous les domaines, pour autant qu'il existe une unanimité au Conseil et qu'il soit possible de prouver que cette action est liée à la réalisation d'un des objectifs énoncés par les traités. La Cour de justice a toutefois incité les États membres à la prudence, en sanctionnant à plusieurs reprises un emploi abusif de ce dispositif.

Le découpage des compétences s'est avéré, au fil du temps, de plus en plus complexe. Établir l'état du droit national et du droit de l'Union dans un secteur donné est un véritable casse-tête, en raison notamment de l'absence de codification systématique

du droit européen, qui est dispersé entre de multiples traités et normes adoptées par les institutions depuis les années 1950. Pour mémoire, l'acquis communautaire représente plus de 100 000 pages du *Journal officiel*; dans le cadre des débats sur le Brexit, le nombre de 42 050 documents était avancé (actes et accords internationaux, au 1^{er} juillet 2016).

La situation est d'autant plus complexe que les conflits de compétences entre les acteurs européens et nationaux, représentant différents intérêts publics ou privés, sont fréquents. Les efforts qui ont été faits pour catégoriser les compétences selon les niveaux de gouvernement se sont heurtés à une réalité juridique et politique très complexe, qui a donné naissance aux théorisations de l'Union comme système de gouvernance à niveaux multiples (*multilevel governance*). La Commission a vite repris ce concept à son compte, notamment dans son fameux livre blanc sur la gouvernance européenne (juillet 2001). On peut interpréter ce document comme une tentative de légitimer et d'objectiver la situation juridique et politique complexe de l'Union, en la présentant comme une modalité nouvelle du gouvernement, où de multiples acteurs de niveaux différents et de natures diverses (institutions publiques, mais aussi acteurs privés) interagissent dans un réseau de négociations⁷.

Les compétences de l'Union après le traité de Lisbonne

Face aux difficultés pratiques et de légitimation que suscitait la confusion des rôles et des compétences, l'une des missions de la Convention sur l'avenir de l'Union (2002-2003) était de proposer une typologie plus simple et plus systématique, sans revoir la substance du découpage. Le projet de traité constitutionnel, qui a largement inspiré le traité de Lisbonne, propose ainsi une nouvelle présentation des choses. Celle-ci ne modifie guère la répartition des compétences, mais l'énonce avec davantage de clarté.

7 L. Hooghe, *The European Commission and the Integration of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; A. Foelledal, « The Political Theory of the White Paper on Governance: Hidden and Fascinating », *European Public Law*, 9(1), 2003, p. 73-86; B. Kohler-Koch et R. Eising, *The Transformation of Governance*, Londres, Routledge, 1999; G. Marks et L. Hooghe, *Multi-Level Governance and European Integration*, Boulder, Rowman & Littlefield, 2001.

Aujourd'hui, l'article 2 TFUE dispose que, lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive, elle seule peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants ; les États ne peuvent le faire que s'ils sont habilités par l'Union ou s'ils doivent mettre en œuvre les actes de l'Union.

Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres (appelée autrefois compétence concurrente), ceux-ci ne l'exercent que dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ; toutefois, le traité prévoit qu'ils peuvent le faire à nouveau si l'Union décide de s'en abstenir.

Cet article dispose par ailleurs que les États membres coordonnent leurs politiques économiques et de l'emploi selon des modalités spécifiques. Il faut aussi mentionner les pouvoirs de l'Union pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.

Enfin, l'Union dispose de compétences pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres dans des domaines tels que l'industrie, la culture ou l'éducation, sans pour autant la remplacer. Cela exclut toute harmonisation de leurs dispositions législatives et réglementaires (article 6 TFUE). Ces compétences peuvent être appelées des compétences « d'appui ».

Le traité donne une liste de compétences exclusives et partagées, ces dernières étant reconnues comme la catégorie par défaut (voir l'**encadré 16**). Le traité y inclut les compétences de l'Union dans le domaine de la recherche, du développement technologique et de l'espace d'une part, et du développement et de l'aide humanitaire de l'autre, mais précise que l'action de l'Union ne peut avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer leurs compétences dans ces domaines ; cela revient à créer une catégorie spécifique de compétences, que l'on peut qualifier de « parallèles ».

Pour finir, l'article 5 TFUE précise les conditions de coordination des politiques économiques des États membres, en particulier pour les États de la zone euro, et des politiques de l'emploi. Il dispose aussi, de manière assez vague, que l'Union peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des États membres.

Outre qu'il clarifie quelque peu la nature et la ventilation des compétences, le traité sur l'Union européenne énonce dans son article 5 les trois principes qui en gouvernent l'exercice par l'Union. Ils ont été introduits dans les traités au fil du temps afin de répondre aux inquiétudes de certains responsables nationaux, qui voyaient d'un mauvais œil la tendance de la Commission et du PE à user de l'imprécision des traités pour accroître les compétences de l'UE. Trois principes clés – l'attribution, la subsidiarité et la proportionnalité – régissent donc leur utilisation : en vertu du *principe d'attribution*, qui peut sembler quelque peu tautologique, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités et pour atteindre les objectifs que ceux-ci établissent. Par défaut, toute compétence non attribuée à l'Union appartient donc aux États membres ; en vertu du *principe de subsidiarité*, dans les domaines qui ne relèvent pas d'une compétence exclusive, « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; en vertu du *principe de proportionnalité*, le contenu et la forme de l'action de l'Union ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Un protocole annexé au traité de Lisbonne définit les conditions d'application de ces principes. Le contrôle de la subsidiarité est opéré *a priori* et *a posteriori*. *A priori*, les institutions impliquées dans le processus législatif (Commission, Parlement, Conseil) doivent veiller au respect du principe ; le protocole attribue aussi aux parlements nationaux un rôle de supervision en la matière (voir *infra*). *A posteriori*, le contrôle est assuré par la Cour de justice, qui pourrait annuler un acte pour ce motif – ce qu'elle n'a encore jamais fait.

Encadré 16. Les compétences de l'Union**Compétences exclusives**

- union douanière ;
- établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ;
- politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro ;
- conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ;
- politique commerciale commune ;
- conclusion d'accords internationaux :
 - lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union ;
 - lorsque cette conclusion est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou
 - dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

Compétences partagées

- marché intérieur ;
- politique sociale, pour les aspects définis dans le traité ;
- cohésion économique, sociale et territoriale ;
- agriculture et pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ;
- environnement ;
- protection des consommateurs ;
- transports ;
- réseaux transeuropéens (transports, télécommunications et énergie) ;
- énergie ;
- espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le traité ;
- recherche, développement technologique et espace (programmes européens respectant l'autonomie des États) ;
- développement et aide humanitaire (dans le respect de l'autonomie des États).

Compétences d'appui

- protection et amélioration de la santé humaine ;
- industrie ;
- culture ;

- tourisme ;
- éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport ;
- protection civile ;
- coopération administrative.

S'agissant des compétences partagées et des compétences d'appui, on rappellera que le degré d'activité normative des institutions de l'Union a toujours été très variable selon les secteurs. Certains sont saturés de normes (marché intérieur, environnement), tandis que d'autres n'ont fait l'objet que d'initiatives limitées (transports, social, énergie) et évoluent en fonction des crises.

La répartition des pouvoirs entre les États et l'Union n'est pas moins complexe que le système institutionnel européen lui-même, et ce pour des raisons similaires. Plusieurs facteurs expliquent son caractère byzantin et l'usage différencié que les institutions européennes ont fait de leurs compétences.

Il faut compter en premier lieu avec les choix opérés par les négociateurs à l'occasion de la rédaction des traités. Le transfert à la Communauté de certaines politiques semblait incontournable pour servir les objectifs de l'intégration européenne et a de ce fait été consenti sans restriction (union douanière, concurrence, politique commerciale). Pour d'autres politiques, tout aussi cruciales, certains États membres ont été plus réticents à abandonner leurs compétences ; aussi n'ont-elles été attribuées à la Communauté qu'en partie, sous la forme de compétences partagées (marché intérieur, protection des consommateurs, cohésion économique et sociale). D'autres politiques encore, dont l'exercice aurait pu contribuer utilement à l'intégration européenne mais dont les États tenaient à conserver le contrôle, ont été soumises à des procédures de décision commune très contraignantes (fiscalité, politique sociale, éducation, politiques régaliennes). Ces choix ont évolué à l'occasion de chaque réforme des traités et du recours par le Conseil au mécanisme des pouvoirs subsidiaires. Les évolutions ont toutefois été limitées, dans la mesure où elles requièrent l'unanimité des représentants nationaux et permettent donc à chacun d'eux de disposer d'un droit de veto. À chaque étape, les négociateurs ont dû trouver un équilibre entre le principe d'« exacte adéquation » (qui veut que l'on exerce certains types de compétences à certains niveaux de gouvernement, par

référence à des critères d'efficacité et de pertinence politique), les besoins de l'intégration européenne (qui exige cohérence et complémentarité des politiques mises en place) et les préférences des États membres (qui manifestent tous des réticences au transfert à l'Union de telle ou telle politique, en fonction de leurs intérêts, de facteurs culturels ou de contraintes de politique intérieure).

Au stade de la mise en œuvre des traités, d'autres rapports de force contribuent à structurer la répartition des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement. En premier lieu, il s'agit, une fois encore, des positions des représentants des États membres au Conseil et au Conseil européen. Même si les traités offrent une base légale pour une action de l'Union, l'opposition d'un ou de plusieurs États membres, en particulier lorsque l'unanimité est requise au Conseil ou qu'une impulsion du Conseil européen est nécessaire, peut réduire à néant les efforts de la Commission. Les États sont aussi en mesure de promouvoir ou de freiner une action dans un domaine particulier lorsqu'ils exercent la présidence semestrielle du Conseil⁸. Les stratégies des institutions de l'Union constituent un second facteur : elles n'ont pas les mêmes priorités et peuvent privilégier – pour des raisons idéologiques ou organisationnelles – certaines politiques. Les rapports de force interinstitutionnels contribuent ainsi à peser sur le découpage des compétences. La composition politique des institutions a un effet similaire, puisqu'elle est de plus en plus orientée de façon partisane. Comme les recherches traitant de la compétition entre les partis et de leur manière de s'approprier des thématiques l'ont montré à l'échelle nationale⁹, tous les partis n'ont pas les mêmes priorités et ne mettent pas l'accent sur les mêmes politiques. Le fait que les partis de droite dominent aujourd'hui les quatre institutions centrales de l'Union (la Commission, le Conseil, le

8 R. Coman et V. Sierens (dir.), *EU Council Presidencies in Times of Crises*, Londres, Palgrave, 2024.

9 D. Robertson, *A Theory of Party Competition*, Londres, Wiley, 1976 ; J. R. Petrocik, « Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study », *American Journal of Political Science*, 40, 1996, p. 825-850 ; R. Stubager et R. Slothuus, « What Are the Sources of Political Parties' Issue Ownership? Testing Four Explanations at the Individual Level », *Political Behavior*, 35(3), 2013, p. 567-588 ; C. Green-Pedersen et P. B. Mortensen, « Avoidance and Engagement: Issue Competition in Multiparty Systems », *Political Studies*, 63(4), 2015, p. 747-764.

PE et le Conseil européen) a bien sûr un impact sur ses priorités et sur le type de politiques publiques développées à l'échelle européenne. Ce découpage est, enfin, sensible à toute une gamme de contraintes extérieures : événements de l'actualité, évolutions du contexte économique et social, situation politique dans les États membres, fluctuations de l'opinion publique, relations de l'Union avec d'autres organisations internationales ou des États tiers, etc. Ainsi, la législature 2019-2024 a été marquée par une pandémie, qui a suscité des discussions quant aux compétences de l'UE sur les questions de santé, mais aussi sur la capacité de l'UE à aider économiquement les États membres. Le pacte vert fut le projet phare de la Commission et a mené à des discussions sur la capacité d'action de l'UE sur l'ensemble des politiques publiques liées, de loin ou de près, au changement climatique. Enfin, la guerre en Ukraine (en février 2022) puis le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche (en janvier 2025) ont remis à l'agenda la question d'une Europe de la défense.

Une intégration différenciée croissante

Au cours de ces trente dernières années, afin de faire face à l'augmentation du nombre d'États membres et à leurs intérêts sans cesse plus divergents, l'Union a dû faire preuve de flexibilité.

Les traités européens comportent ainsi de nombreuses clauses de retrait (*opt-out*) qui permettent à certains États membres d'être exemptés d'une politique donnée. L'UEM, par exemple, ne concerne que vingt États membres : le Danemark a obtenu de ne pas y participer et six autres ne répondent pas encore aux critères de participation (Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Suède), mais sont légalement tenus d'entrer dans la zone euro dès qu'ils rempliront les critères pour le faire. De même, le pacte budgétaire n'a pas été signé par trois États (Croatie, République tchèque et Royaume-Uni, entre-temps sorti de l'UE) ; d'autres dispositifs créés pour surmonter la crise financière (mécanisme européen de stabilité, pacte pour l'euro plus, union bancaire) ne concernent, eux non plus, pas tous les États membres.

Les traités comportent aussi un « mécanisme de coopération et de vérification » : c'est une mesure de sauvegarde que la Commission peut activer lorsqu'un nouvel État membre a omis

de mettre en œuvre une partie de l'acquis dans les domaines de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ou du marché intérieur. Elle peut alors imposer une « suspension de l'acquis » permanente qui est subordonnée à des critères à respecter par l'État membre. Enfin, les traités permettent à un minimum de neuf États membres d'entamer une « coopération renforcée » dans un domaine relevant des compétences de l'UE, mais pour lequel il est impossible d'agir à l'échelle européenne en raison de l'opposition de certains États (voir *infra*).

Ainsi, bien que les négociateurs des traités aient toujours essayé de préserver la singularité de l'intégration européenne, en particulier de son système institutionnel, les politiques de l'UE sont organisées comme un ensemble de cercles non concentriques qui incluent des configurations diverses d'États membres (voir le **tableau 8**). Cette situation accroît évidemment la complexité de la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, qui diffère d'un État à l'autre¹⁰.

Ces mécanismes de différenciation, qui se sont multipliés dans les années 2000, ont toutefois vocation à disparaître, à mesure que les États qui bénéficient d'exemptions ou qui n'ont pas encore été autorisés à y participer (UEM, Schengen) les rejoindront. Le Brexit a déjà contribué à simplifier la situation, puisque le Royaume-Uni était le principal bénéficiaire d'exemptions et constituait un poids lourd parmi les États jouissant d'un régime particulier ou de dérogations. Le Danemark, qui ne participait pas à la politique de sécurité et de défense commune ni à la coopération structurée permanente, les a rejointes à l'issue d'un référendum organisé le 1^{er} juin 2022, en conséquence de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. De même, la Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'espace Schengen avec la suppression des contrôles aux frontières aériennes et maritimes le 31 mars 2024, puis l'adhésion plénière le 1^{er} janvier 2025.

10 Sur l'intégration différenciée, voir notamment F. Schimmelfennig et T. Winzen, *Ever Looser Union?: Differentiated European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2020; B. Leruth, S. Gänzle et J. Trondal, « Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union », *Journal of Common Market Studies*, 57(5), 2019, p. 1013-1030; B. Leruth, S. Gänzle et J. Trondal, *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, Londres, Taylor & Francis, 2022.

Tableau 8. Intégration différenciée dans l'UE

	Danemark	Irlande	Pologne	Bulgarie	Chypre	Hongrie	Rép. tchèque	Roumanie
Espace Schengen	Participation intergouvernementale	Non-participation (participation)			+			
UEM	Non-participation		+	+		+	+	+
Espace de liberté, de sécurité et de justice	Non-participation (référendum prévu)	Non-participation (participation)						
Charte des droits fondamentaux			Non-participation					

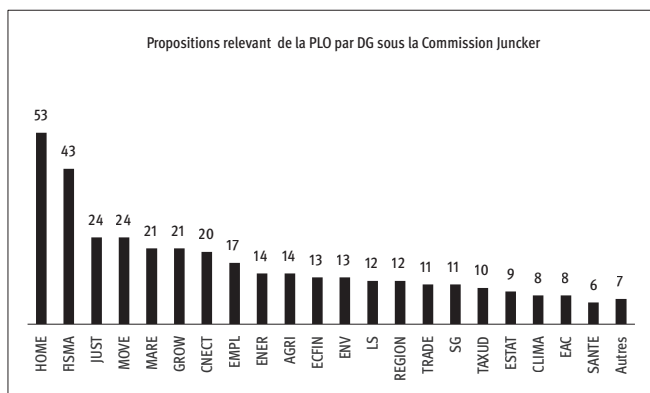
Source : auteurs.

Même si nous faisons abstraction de l'intégration différenciée, les activités de l'Union présentent une structure très différente de celles des États membres. Si l'on se réfère à sa production législative, l'Union a eu tendance à se focaliser surtout sur l'agriculture et la pêche, les politiques macro-économiques et la régulation économique ; son action est limitée en revanche dans le domaine des droits et libertés, de la santé, de l'éducation, de la défense et des politiques culturelles. À l'inverse, les domaines d'action privilégiés des États membres, toujours à l'aune de leur activité législative, sont la politique étrangère, les politiques culturelles et du sport et la gestion de l'État et de ses personnels¹¹.

11 E. Grossman et S. Brouard, « La Production législative de l'UE par secteurs : premières analyses et comparaisons », in R. Dehousse, F. Deloche-Gauchez et S. Jacquot (dir.), *Que fait l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 15-27.

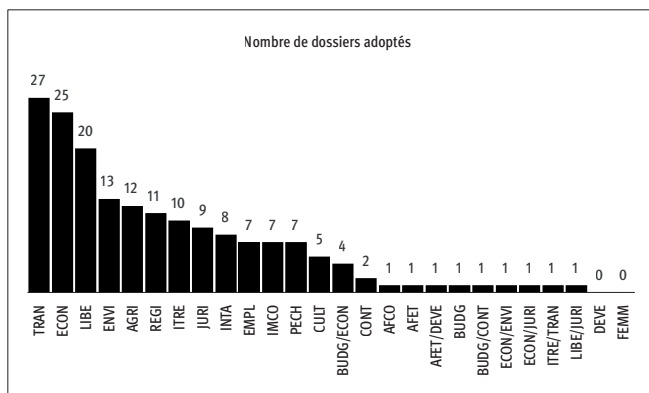
Toutefois, un changement est perceptible depuis le début de la 8^e législature (2014-2019) : en raison de la saillance de la crise migratoire et des questions sécuritaires, le nombre de propositions législatives liées à l'immigration et aux affaires intérieures a nettement augmenté. Ainsi, la DG home était la plus active en termes de propositions entre 2014 et 2016, avec près de 20 % des dossiers en codécision à son actif. Mais globalement, la Commission a proposé moins de textes sous la 8^e législature et cette tendance s'est poursuivie durant la 9^e législature (2019-2024). Il faut néanmoins constater que le début de cette dernière a été marqué par une phase de forte intensité, en raison de trois dossiers nécessitant un traitement rapide : le Brexit, le cadre financier pluriannuel et les mesures de lutte contre la pandémie du Covid-19. Comme on peut le voir dans la **figure 6**, quatre domaines de politiques publiques ont été particulièrement haut sur l'agenda européen au début de la 9^e législature : l'environnement, l'économie, le transport et les affaires intérieures.

Figure 5. Nombre de propositions en codécision par DG (2014-2019)



Source : Parlement européen, Rapport sur l'activité en codécision, 8^e législature.

Figure 6. Dossiers adoptés relevant de la procédure législative ordinaire, par commission parlementaire



Source : Parlement européen, Rapport d'activité à mi-parcours, 9^e législature.

Le décalage entre les activités de l'UE et celles des États membres est considérable aussi si l'on examine les choses du point de vue de leurs budgets respectifs. On note un tropisme historique des dépenses de l'Union vers la politique agricole et les politiques régionales, la plupart des autres politiques européennes étant régulatrices pour l'essentiel. Si, en raison de l'intégration européenne, les États membres ont dû mettre un terme à certaines dépenses (aides d'État aux entreprises, une partie des aides agricoles et régionales), ils ont conservé l'entière compétence pour la plupart des politiques qui impliquent un volet budgétaire significatif (éducation, défense, santé, sécurité, social, etc.). Ainsi, tandis que le budget des États (tous niveaux de gouvernement confondus et protection sociale incluse) s'établit en moyenne à 41,7 % du PIB dans l'ensemble des États membres (source INSEE), celui de l'Union est d'environ 1 % du PIB.

Le **tableau 9** donne une meilleure idée de la faiblesse relative du budget de l'Union européenne, en le comparant à celui du gouvernement fédéral des États-Unis (sans les États fédérés). Il met aussi en regard le budget de l'État français (sans les collectivités ni la Sécurité sociale) et de l'État de Californie (idem), deux entités dont les PIB, la population et la taille sont proches. On note que le budget de la France est, en proportion du PIB,

20,5 fois plus important que celui de l’Union européenne. À l’inverse, le budget de la Californie est trois fois moins important que celui de l’État fédéral US, toujours en proportion du PIB. Le budget de la France est, en proportion, 2,75 fois plus important que celui de la Californie, tandis que le budget de l’Union est 23 fois moins important que celui de l’État fédéral américain. Il y a donc une asymétrie considérable dans l’allocation des ressources budgétaires entre un État fédéral traditionnel et l’Union européenne : en somme, le ratio entre le budget des États et celui de l’entité supra-étatique est 60 fois moindre dans l’Union qu’aux États-Unis. L’Union a donc des moyens budgétaires très limités, en valeur absolue et comparativement aux États, et ces moyens ont peu de chance de progresser dans les années qui viennent, compte tenu de la situation budgétaire tendue que rencontrent nombre d’États membres et de l’opposition des « frugaux » (Pays-Bas, Danemark, Suède et Autriche) à tout accroissement du budget européen et à toute dette commune¹².

Tableau 9. Budgets comparés de l’Union européenne et des États-Unis (cours du dollar en mai 2024)

	Budget 2023 (milliards d’euros)	PIB 2023 (milliards d’euros)	Ratio budget / PIB	Ratio budget État / UE ou US
France (État seul)	577	2 650	22,0 %	
Union européenne	169	15 800	1,1 %	20,5
Californie (État seul)	271	3 350	8,0 %	
État fédéral US	5 700	23 200	24,6 %	0,33

Source : auteurs.

LES PROCÉDURES DE DÉCISION DANS L’UNION

Nous reviendrons plus loin sur l’évolution historique des procédures de décision dans l’Union et sur leurs implications pour ce système politique. Intéressons-nous avant cela aux mécanismes

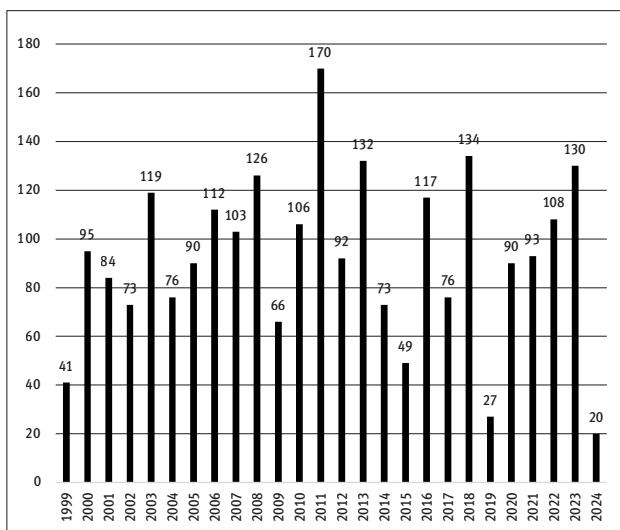
12. A. Verdun, « The Greatest of the Small? The Netherlands, the New Hanseatic League and the Frugal Four », *German Politics*, 31(2), 2022, p. 302-322.

de la décision tels que les prévoient aujourd'hui les traités. On distingue les procédures législatives (ordinaire et spéciales), la procédure budgétaire et enfin les autres cas, à savoir les actions qui relèvent de la méthode ouverte de coordination et les coopérations renforcées¹³. Nous traiterons des procédures de décision spécifiques à l'action extérieure de l'Union dans le chapitre 8.

La procédure législative ordinaire

La procédure dite de « codécision » (les traités n'ont jamais employé ce vocable) a été introduite par le traité de Maastricht afin de revaloriser le pouvoir législatif du PE. Elle a été modifiée par le traité d'Amsterdam qui l'a simplifiée et a établi une parfaite égalité entre le Conseil et le Parlement. Le champ d'application de cette procédure a été peu à peu élargi par les traités entrés en vigueur depuis le milieu des années 1990. Le traité de Lisbonne en a fait la modalité de décision de droit commun, en la nommant procédure législative ordinaire (PLO). Elle s'applique désormais aux trois quarts de la législation européenne (voir la **figure 7**).

13 Voir l'annexe I pour des données sur l'adoption des actes législatifs selon les différentes procédures.

Figure 7. Nombre de dossiers relevant de la procédure de codécision (1999-2024)

Source : Parlement européen, Rapport d'activité, 9^e législature.

L'article 289 TFUE précise qu'elle consiste en « l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission ». La procédure est donc fondée sur une proposition législative de la Commission, qui opère une navette entre le Parlement et le Conseil, obligés de s'entendre sur un texte commun au fil de trois lectures (voir l'**encadré 17**).

Encadré 17. La procédure législative ordinaire

La procédure peut comporter jusqu'à trois lectures. Ses principales étapes sont les suivantes :

Proposition

- La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil ;
- Première lecture
- le PE arrête sa position en première lecture (majorité simple) et la transmet au Conseil ;

- si le Conseil approuve la position du Parlement, l'acte concerné est adopté tel quel ;
- si le Conseil n'approuve pas la position du Parlement, il adopte sa propre position en première lecture et la transmet au Parlement. Le traité prévoit que le Conseil et la Commission informent « pleinement » le Parlement de leurs positions respectives.

Deuxième lecture

- Le Parlement européen a trois mois pour examiner la position du Conseil. Il peut :
 - l'approuver ou ne pas se prononcer : l'acte est alors réputé adopté sous la forme de la position du Conseil ;
 - la rejeter, à la majorité des membres qui le composent : l'acte proposé est réputé non adopté et la procédure s'interrompt ;
 - proposer, à la majorité des membres qui le composent, des amendements. Le texte amendé est transmis au Conseil et à la Commission ; cette dernière émet un avis sur les amendements du Parlement ;
- le Conseil a trois mois pour examiner les amendements du Parlement. Il statue à la majorité qualifiée pour les amendements qui ont été approuvés par la Commission et à l'unanimité pour les amendements qui ont fait l'objet d'un avis négatif. Il peut :
 - approuver tous les amendements du Parlement : l'acte est alors réputé adopté ;
 - ne pas tous les approuver : dans ce cas, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement, convoque le comité de conciliation dans un délai de six semaines.

Conciliation

- Le comité de conciliation réunit les membres du Conseil (ou leurs représentants) et autant de députés représentant le Parlement. Il a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil et à la majorité des membres du Parlement, dans un délai de six semaines. La Commission participe aux travaux et peut prendre des initiatives pour favoriser l'obtention d'un accord ;
- si le comité de conciliation ne parvient pas à un accord dans le délai imparti, l'acte est réputé non adopté.

Troisième lecture

- Si le comité de conciliation parvient à un projet commun, le Parlement et le Conseil disposent chacun de six semaines pour l'adopter, le Parlement statuant à la majorité des suffrages exprimés et le Conseil à la majorité qualifiée. À défaut, l'acte proposé est réputé non adopté ;
- les délais de trois mois et de six semaines prévus peuvent être prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines au maximum, à l'initiative du Parlement ou du Conseil.

Dès l'entrée en vigueur du traité de Maastricht (1^{er} novembre 1993), la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont précisé les modalités d'application de la procédure de codécision dans un accord interinstitutionnel très détaillé. Les accords de ce type ne constituent pas une catégorie d'actes homogène et peuvent revêtir des formes différentes : accords interinstitutionnels à proprement parler, mais aussi déclarations communes, déclarations des présidents, échanges de lettres, notes, communications, codes de conduite, *modus vivendi*, accords-cadres, décisions des secrétaires généraux, etc.¹⁴ Depuis 1957, plus de cent accords de natures diverses sont venus organiser les relations entre les trois institutions, notamment dans le domaine législatif et budgétaire. Ils précisent les procédures prévues par les traités et, sans leur être contraires, ils peuvent proposer des arrangements alternatifs qui facilitent la décision et limitent les conflits interinstitutionnels. Le traité de Nice dispose que les accords interinstitutionnels ne sont autorisés que si les trois principales institutions sont impliquées, afin de mettre fin à la négociation d'accords secrets entre la Commission et le PE. Le traité de Lisbonne reconnaît désormais l'existence des accords et prévoit qu'ils peuvent être juridiquement contraignants (voir *infra*).

S'agissant de la codécision, le Parlement a d'emblée prétendu à l'instauration d'un dialogue structuré avec la Commission et le Conseil. Ce dernier n'a toutefois pas donné suite à cette revendication et a même manifesté des réticences envers la

14 J. Monar, « Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and its New Dynamics after Maastricht », *Common Market Law Review*, 31, 1994, p. 693-693 ; S. Puntcher Riekman, « The Cocoon of Power: Democratic Implications of Interinstitutional Agreements », *European Law Journal*, 13(1), 2007, p. 4-19.

procédure de conciliation ; ainsi, dans un premier temps, les ministres n'envoyaient siéger au comité que des fonctionnaires. Cette attitude a amené les députés à rejeter un certain nombre de textes, jusqu'à obtenir une modification de la procédure dans le traité d'Amsterdam et un changement d'attitude du Conseil¹⁵. Les responsables du Conseil n'ont toutefois accepté le principe d'un trilogue avec le Parlement et la Commission qu'à la fin des années 1990, lorsqu'ils ont commencé à craindre que l'élargissement de l'Union vers l'est ne produise un blocage généralisé du fonctionnement des institutions, et cherché en conséquence à apaiser les relations interinstitutionnelles¹⁶. L'objectif était de limiter la conflictualité du processus décisionnel et de préserver la capacité de l'Union à remplir ses missions.

Depuis 2005, les trois institutions ont ainsi pris l'habitude de charger un nombre limité de représentants de négocier sur le texte concerné en marge de la procédure formelle, à un stade de plus en plus précoce, de manière à raccourcir la durée de la procédure d'adoption et à la pacifier. Ce processus de *precooking* (précuisson) des textes, inspiré du comité de conciliation de la codécision, a permis le vote d'un nombre croissant d'entre eux dès la première lecture, une réduction du nombre de propositions rejetées et une diminution du nombre d'amendements proposés par le PE et le Conseil. Ministres et députés n'ont pas renoncé à amender les propositions législatives, mais leurs points de vue sont désormais le plus souvent intégrés à une négociation informelle, menée par un nombre limité de représentants des trois institutions¹⁷. Alors que durant la législature 1994-1999 aucun texte

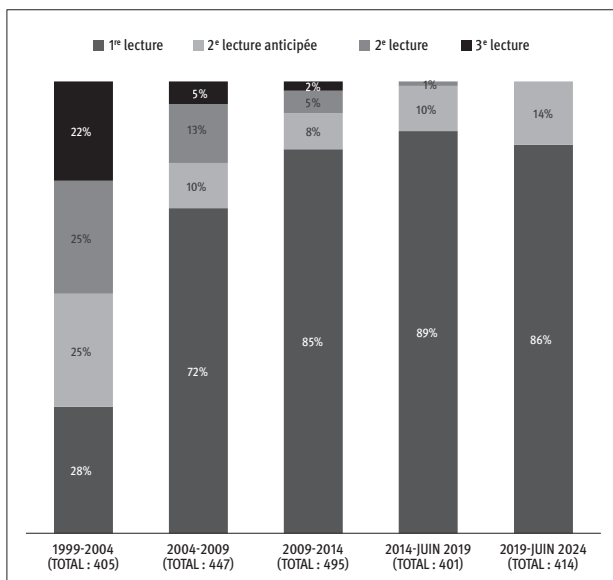
15 S. Hix, « Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam », *British Journal of Political Science*, 32(2), 2002, p. 259-280.

16 O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalová, « La Codécision et les "accords précoces". Progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Notes de la fondation Notre Europe*, 84, mars 2011.

17 O. Costa, « Parlement européen et élargissement : entre fantasme et réalité », in R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez et O. Duhamel (dir.), *Élargissement : comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 75-96 ; H. Farrell et A. Héritier, « Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council », *Comparative Political Studies*, 27, 2004, p. 1184-1212 ; A. Rasmussen et C. Reh, « The Consequences

n'avait été adopté à un stade précoce¹⁸ (fin de première lecture du Conseil ou fin de deuxième lecture du Parlement), et que près de 40 % nécessitaient la réunion du comité de conciliation, une grande majorité de textes est désormais adoptée dès la première lecture et la conciliation a quasiment disparu (voir la **figure 8**).

Figure 8. Pourcentages des dossiers en codécision adoptés en 1^{re}, 2^e ou 3^e lecture (1999-2024)



Source : Parlement européen, Rapport d'activité, 9^e législature.

Le recours aux trilogues a aussi permis d'accélérer nettement la procédure décisionnelle, du moins pour les textes adoptés en première lecture (**tableau 10**)¹⁹.

of Concluding Codecision Early: Trilogues and Intra-Institutional Bargaining Success », *Journal of European Public Policy*, 20(7), 2013, p. 1006-1024.

18 C'était impossible selon le traité de Maastricht; la possibilité a été ouverte par le traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999.

19 G. J. Brandsma, J. Greenwood, A. Ripoll Servent et C. Roederer-Rynning, « Inside the Black Box of Trilogues: Introduction to the Special Issue », *Journal of European Public Policy*, 28(1), 2021, p. 1-9.

Tableau 10. Durée moyenne des dossiers en codécision

	Juillet 1999- mai 2004	Juillet 2004- mai 2009	Juillet 2009- mai 2014	Juillet 2014- mai 2019	Juillet 2019- décembre 2021
1 ^{re} lecture	11 mois	16 mois	17 mois	18 mois	12 mois
2 ^e lecture précoce	24 mois	29 mois	32 mois	40 mois	36 mois
3 ^e lecture	31 mois	43 mois	29 mois	/	/
Durée moyenne totale	22 mois	21 mois	19 mois	22 mois	19 mois

Source : Parlement européen, Rapport d'activité à mi-parcours, 9^e législature.

La pratique des trilogues a été formalisée le 30 juin 2007 par l'adoption d'une déclaration commune des trois institutions sur les modalités pratiques de la codécision. Elle a aussi été encadrée par des codes de bonne conduite, par des directives à usage interne et par la modification du règlement intérieur des trois institutions (voir l'**encadré 18**)²⁰. Ces dernières années, entre 80 % et 90 % des textes adoptés en codécision ont fait l'objet d'un accord en première lecture, et la réunion du comité de conciliation (troisième lecture) est devenue très rare. Au total, 973 trilogues ont pris place pendant la neuvième législature, pour 415 textes. Durant cette législature, le Conseil et le Parlement sont parvenus à un nombre exceptionnellement élevé d'accords sans trilogues (118 textes, contre 28 sous la législature précédente). Cela est lié au recours accru à la procédure d'urgence dans le contexte de la pandémie (55 textes), et à des procédures dites simplifiées (17) ou de codification (6), qui n'exigent pas de négociations.

Encadré 18. Le déroulement des trilogues

Concrètement, les trois institutions chargent un nombre limité de représentants de négocier un texte de compromis. À l'origine, cela se faisait de manière informelle, sous la forme d'un déjeuner ou d'une réunion *ad hoc*. Les pratiques variaient selon les commissions

20 G. J. Brandsma, « Co-Decision after Lisbon: The Politics of Informal Trilogues in European Union Lawmaking », *European Union Politics*, 16(2), 2015, p. 300-319.

parlementaires et les configurations du Conseil concernées. Désormais, la participation du Conseil ou du Parlement à un trilogue requiert un mandat : la négociation ne commence que lorsque le groupe de travail et la commission parlementaire en charge du dossier ont adopté leurs amendements, et donné une sorte de mandat aux négociateurs. Auparavant, ceux-ci tendaient parfois à s'en remettre à leur propre jugement et à mettre leurs collègues devant le fait accompli, ce qui suscitait des conflits au sein des institutions.

Au début de chaque présidence semestrielle du Conseil, une réunion est organisée par le président du COREPER avec les présidents des commissions parlementaires et les rapporteurs. Collectivement, ils décident d'un agenda destiné à favoriser l'adoption des textes en première lecture. Une fois lancé, un trilogue dure environ six mois, sur la base d'une moyenne de quatre réunions. Dans certains cas, pour des textes très longs ou techniques, il peut y avoir jusqu'à trente réunions. Les délégations étaient à l'origine de taille restreinte, de sorte que le trilogue impliquait une dizaine de personnes seulement. Désormais, il s'agit plutôt d'une quarantaine, voire près de cent pour la dernière négociation sur les textes les plus importants. Le Parlement compte la délégation la plus nombreuse (vingt membres environ), composée du rapporteur, du président de la commission parlementaire, des *shadow* rapporteurs ou coordinateurs représentant les autres groupes que celui du rapporteur, d'administrateurs des groupes et d'administrateurs du secrétariat général. Le Conseil est représenté par une dizaine de personnes : le président du COREPER ou du groupe de travail, un ou deux représentants de la présidence, trois ou quatre administrateurs de l'unité en charge du dossier, un représentant du service juridique. La Commission est représentée par une dizaine de personnes aussi : le directeur général, le directeur ou le chef d'unité concerné, des administrateurs de l'unité saisie du dossier, des administrateurs des unités en charge des relations avec le Conseil et le Parlement, et un agent du service juridique.

En réalité, il y a différentes sortes de trilogues, dont la composition varie²¹ : un dialogue informel fait de réunions bilatérales entre le Parlement et le Conseil, sans la présence de la Commission ; des trilogues techniques préparatoires destinés à balayer le terrain sur les détails techniques ; et le trilogue politique, où l'accord final est négocié. Plus le dossier est important et plus le stade de la négociation est avancé, plus les représentants sont des responsables importants ; elle peut alors

21 J. Greenwood et C. Roederer-Rynning, « The Culture of Trilogues », *Journal of European Public Policy*, 22(8), 2015, p. 1148-1165.

impliquer des commissaires, des vice-présidents du PE et le représentant permanent de l'État qui exerce la présidence du Conseil. La négociation s'opère avec un document en quatre colonnes, qui reprend la position initiale de la Commission, celle du Parlement, celle du Conseil et enfin le texte de compromis, susceptible de faire l'objet d'un accord. Le trilogue peut avoir lieu en première ou en deuxième lecture ; en cas de conciliation, la négociation a toujours lieu en trilogue, et le comité de conciliation ne fait qu'en valider le résultat final.

La généralisation des trilogues s'explique par la volonté largement partagée d'éviter les conflits et d'accélérer le processus décisionnel, mais aussi par les avantages que les différents acteurs y voient :

- les trilogues permettent à l'État qui exerce la présidence du Conseil d'afficher un bilan flatteur au terme de son mandat semestriel. Concrètement, avant le début du semestre, la présidence opère un inventaire des textes pendants et identifie des priorités. Le système des accords précoces lui permet de boucler les négociations sur un certain nombre de textes dans les six mois, et d'en revendiquer ainsi la paternité. Les trilogues donnent en outre à la présidence un rôle prépondérant dans les négociations ;
- dans la mesure où la procédure de codécision prévoit que la Commission ne peut modifier sa proposition qu'en première lecture, le recours à la stratégie de l'accord précoce lui permet de rester impliquée activement dans la discussion. Elle peut également retirer sa proposition si les discussions lui semblent mal engagées. En deuxième ou en troisième lecture, la Commission ne peut plus le faire et un accord entre le Conseil et le PE risque de s'opérer sur la base d'amendements susceptibles de dénaturer gravement sa proposition initiale ;
- du côté du Parlement européen, les trilogues s'inscrivent dans le processus de rationalisation à l'œuvre depuis le milieu des années 1980 sous la houlette des responsables des principaux groupes politiques. Ils répondent aussi à l'aspiration ancienne des députés de négocier directement les textes avec le Conseil. Cette façon de faire renforce

aussi le pouvoir des hiérarques de l'assemblée et des députés les plus influents, qui participent régulièrement aux négociations. Enfin, le rapporteur, qui joue un rôle central dans les négociations, est incité à conclure un accord dont il contrôle tous les aspects, plutôt qu'à s'en remettre à la délibération de la commission parlementaire compétente.

La déclaration commune de 2007 évoque aussi la qualité de la législation. Elle complète l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » signé le 16 décembre 2003, qui identifie les meilleures pratiques et fixe les objectifs et les engagements de chaque institution en la matière. Ces divers accords donnent suite à la déclaration 34 annexée au traité d'Amsterdam, qui invite les institutions à mettre tout en œuvre pour garantir que la procédure se déroule aussi rapidement que possible. L'article 295 TFUE encourage lui aussi le développement de procédures interinstitutionnelles en marge des traités : « Le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant. »

Le programme pour une meilleure réglementation (*Better Regulation Strategy*) adopté par la Commission Juncker juste après son entrée en fonction (voir l'**encadré 19**) comprend deux éléments principaux : un nouvel accord institutionnel et une communication intitulée « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats. Un enjeu prioritaire pour l'UE ». Cette dernière s'applique uniquement à la Commission et explique la façon dont elle entend mettre en œuvre la stratégie « Mieux légiférer ». Elle engage aussi l'institution à être plus ouverte et transparente dans sa méthode de travail.

Encadré 19. La stratégie « Mieux légiférer » (*Better Regulation Strategy*, BRS)²²

La complexité et l'opacité de l'acquis communautaire font partie des préoccupations des institutions européennes depuis le début des années 1990. Lors du sommet européen d'Édimbourg (1992), les chefs d'État et de gouvernement avaient déjà chargé la Commission de simplifier et d'améliorer l'environnement réglementaire. Ce n'est toutefois qu'en 2002, à la suite du livre blanc sur la gouvernance européenne et de la publication du rapport Mandelkern, que la Commission Prodi a adopté un plan d'action identifiant les mesures nécessaires à l'amélioration des différents stades du cycle législatif.

Ayant pris tour à tour la forme d'un agenda, d'un plan d'action et d'un programme, la stratégie « Mieux légiférer » en tant que telle a été officiellement adoptée par la Commission en mars 2005. Intitulée « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne », elle définit le problème de façon schématique : moins de bureaucratie équivaut à plus de croissance. Pour simplifier l'acquis communautaire et améliorer la qualité de la législation, elle reprend certaines idées de la stratégie de Lisbonne et promeut la réduction des charges administratives ainsi que l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Elle poursuit trois objectifs principaux : la limitation du niveau global de la régulation européenne, l'amélioration de la qualité de la régulation et l'amélioration de la transposition effective des normes dans les États membres.

La stratégie se base sur trois lignes d'action :

- la production d'une meilleure réglementation européenne, à travers la simplification, la réduction des charges administratives et les analyses d'impact ;
- la coopération étroite avec les États membres, afin de garantir l'application systématique des principes de meilleure réglementation ;
- le renforcement du dialogue avec les organismes de réglementation et les parties concernées.

Afin d'atteindre ces objectifs, différents outils et techniques ont été mis en place par la Commission. Ainsi, toute nouvelle proposition doit

22. Voir le site de la Commission dédié à « Mieux légiférer » : http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_fr.htm, ainsi que E. Van den Abeele, « L'agenda Mieux légiférer de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2028-2029, 2009, p. 5-79 ; C. Radaelli, « Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda », *Journal of European Public Policy*, 14(2), 2007, p. 190-207.

reposer sur une analyse d'impact qui définit le niveau d'action approprié, conformément aux principes de proportionnalité et de subsidiarité, et évalue les répercussions potentielles de la mesure envisagée sur les plans économique, social et environnemental. Ces analyses d'impact ont des durées et des degrés de précision variables et sont menées en fonction des lignes directrices fixées par la Commission. La stratégie prévoit aussi la consultation des parties concernées, en vue d'améliorer tant la transparence que la légitimité des mesures européennes. Le dialogue entre ces acteurs et la Commission se fait tout au long du processus d'élaboration des normes et peut prendre des formes multiples (livres blancs et verts²³, comités consultatifs, groupes d'experts, ateliers, forums, consultations en ligne, etc.). Enfin, en vue de réduire le volume législatif, d'améliorer sa lisibilité et de renforcer la sécurité juridique dans l'Union, la Commission s'est lancée dans un processus de suppression, de reformulation et de simplification de la législation existante grâce à des outils tels que la codification, l'abrogation, la refonte et la corégulation.

Dans le cadre de cette stratégie, plusieurs accords interinstitutionnels ont été signés : l'accord « Mieux légiférer » (2003), l'accord portant sur une approche commune de l'analyse d'impact (2005), ainsi que des accords en matière de qualité rédactionnelle ou encore de codification et de refonte des textes législatifs.

Concrètement, toute grande initiative de la Commission comprend dorénavant :

- une présentation générale de la consultation avec les parties concernées ;
- une analyse de l'impact présumé de la mesure ;
- une justification du niveau de contrainte juridique, en conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

23 Un livre vert est un document qui contient des propositions d'action relatives à un domaine précis. Il est publié par la Commission à des fins de consultation, et diffusé à large échelle afin de susciter des échanges avec toutes sortes de représentants d'intérêts et avec les autres institutions et organes de l'Union. Il ne comporte pas d'obligation d'agir, mais constitue la première étape d'un processus qui peut conduire, ou non, à un changement de politique ou à une nouvelle politique. À l'issue de ce processus de consultation, le livre vert peut donner naissance à la publication par la Commission d'un livre blanc. Ce document contient des propositions législatives plus précises relatives à une réforme ou à un plan d'action dans un domaine donné. Si le Conseil et le Parlement s'accordent sur les principaux objectifs contenus dans le livre blanc et sur la nécessité d'adopter de nouvelles normes, la Commission entreprend la rédaction de propositions législatives.

Jean-Claude Juncker, président de la Commission (2014-2019), a fait de la BRS une de ses priorités et chargé Frans Timmermans, premier vice-président, de ce dossier²⁴. Dès son entrée en fonction, celui-ci a lancé un plan ambitieux pour relancer la stratégie d'amélioration de la législation²⁵. Lors de son discours sur l'état de l'Union en 2016, Jean-Claude Juncker a mis l'accent sur l'importance de l'approche « Mieux légiférer » et s'est félicité d'avoir réussi à « retirer cent propositions au cours des deux premières années de notre mandat, à diminuer de 80 % le nombre d'initiatives présentées par rapport aux cinq années précédentes et à lancer un réexamen en profondeur de l'ensemble de la législation en vigueur »²⁶.

La Commission entend remédier à certains des échecs et défis principaux de l'intégration européenne par le biais de la BRS. Elle se base sur l'idée de politiques publiques fondées sur des preuves (*evidence-based policies*), censées apporter des avantages tangibles et durables aux citoyens, aux entreprises et à la société dans son ensemble.

Les trois éléments principaux de cette stratégie renouvelée sont :

1. l'ouverture et la transparence : la Commission souhaite consulter davantage et mieux écouter les parties prenantes, les partenaires sociaux et l'ensemble de la société, et expliquer et justifier son action ;
2. de meilleurs outils pour de meilleures politiques : la Commission affirme vouloir utiliser de nouvelles lignes directrices intégrées pour aboutir à une meilleure réglementation. Elle entend notamment utiliser les études d'impact de manière plus systématique ;
3. le renouvellement de la législation : l'objectif est d'évaluer systématiquement les politiques adoptées et mises en œuvre puis, au besoin, de les réformer. C'est notamment l'objectif du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), lancé en 2012 pour maintenir le droit de l'UE en adéquation avec les objectifs politiques. La Commission veut renforcer ce système de surveillance

24 Voir sa page internet officielle : https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans_fr.

25 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE », 19 mai 2015, COM (2015) 215 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015DC0215>.

26 Commission européenne, « État de l'Union en 2016 : la Commission présente les résultats de l'approche "Mieux légiférer" », communiqué de presse, Strasbourg, 14 septembre 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_16_3014.

et l'utiliser aussi pour identifier la législation qui mérite d'être abrogée. Dans ce processus, la Commission sollicite notamment les avis des parties prenantes. Depuis le début de la 8^e législature, quarante et une propositions législatives ont été retirées dans le cadre du programme REFIT.

Si les buts de la BRS sont relativement clairs et globalement approuvés, le processus et les procédures tendent à prendre le pas sur la réalisation de ces objectifs. On constate en effet une multiplication des rapports, des révisions et des consultations publiques sur les outils et les procédures mêmes de la BRS, ainsi que la création des nouveaux comités, tel le comité d'analyse d'impact. Cette stratégie, en introduisant de nouvelles procédures et en créant des organes et des outils nouveaux, tend à accroître la complexité de la gouvernance de l'Union. Celle-ci menace de devenir, en contradiction avec les objectifs initiaux de la démarche, encore plus lourde et gourmande en temps et en énergie. En outre, elle tend à dépolitiser le fonctionnement de l'UE, en augmentant le rôle des experts et des technocrates et en réduisant le niveau de l'activité législative. Il existe donc de fortes résistances contre la BRS au Parlement européen et au Conseil. Dans sa communication du 19 mai 2015, la Commission insiste dès lors sur la nécessité pour les deux institutions de participer activement à la BRS. Elle déplore en particulier que, entre 2007 et 2014, le PE n'ait demandé que vingt évaluations d'impact et que le Conseil n'en ait produit aucune, alors que la Commission en a produit plus de sept cents.

Bien que la stratégie « Mieux légiférer » ne semble pas la panacée pour répondre aux critiques dont l'action de l'Union fait l'objet, la Commission Juncker était déterminée à réduire drastiquement le nombre de nouvelles propositions législatives. Ainsi, la 8^e législature s'est distinguée par un nombre plus restreint (voir la **figure 9**). Cette tendance s'est poursuivie au début de la 9^e législature et un exercice d'évaluation de la stratégie « Mieux légiférer » a été lancé en 2019. Les lignes directrices et la *toolbox* (boîte à outils) de la stratégie ont été modifiées en 2021 à l'issue de cet exercice²⁷.

27 Commission européenne, « Better Regulation: Guidelines and Toolbox », 3 novembre 2021 (Guidelines) et 20 juillet 2023 (Toolbox), https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (consulté le 8 mai 2025).

Les procédures législatives spéciales

L'article 294 TFUE dispose que « dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale ». La notion recouvre en fait un ensemble hétérogène de procédures spécifiques, dont la première raison d'être est la limitation de l'influence du Parlement européen. Les deux principales sont la procédure de consultation et la procédure d'approbation.

La procédure de consultation

La procédure de consultation est un héritage des premiers traités. Elle prévoit une décision du Conseil (à l'unanimité ou à la majorité qualifiée), sur proposition de la Commission ou d'une autre institution, avec une simple consultation de certains organes : le Parlement européen surtout, mais aussi le Comité économique et social ou le Comité des régions, plus rarement la Commission ou la Banque centrale européenne. Cette consultation ne lie pas le Conseil, mais est obligatoire dans son principe : son absence rend l'acte illégal et annulable par la Cour de justice²⁸. À l'origine, la procédure de consultation s'appliquait à l'essentiel de l'activité législative européenne et constituait la seule implication du Parlement européen dans l'élaboration des normes. Au fil du temps, elle a été remplacée par les procédures de coopération, puis de codécision, plus favorables au Parlement. Elle reste toutefois en vigueur dans les domaines de nature intergouvernementale. Contrairement à une idée répandue, la consultation est loin d'avoir disparu ; avec le traité de Lisbonne, elle a même vu son champ d'application s'élargir à nombre de domaines qui étaient jusqu'alors hors d'atteinte pour les parlementaires européens (voir l'encadré 20).

28 En vertu de l'arrêt « isoglucose » (Cour de justice, 29 octobre 1980, Roquette, 138/79, ECLI:EU:C:1980:249), la consultation du PE doit être effective, le non-respect de cette formalité entraînant la nullité de l'acte. De son côté, le Parlement doit respecter son devoir de coopération loyale envers le Conseil et ne peut pas bloquer le processus décisionnel en refusant de donner son avis.

Encadré 20. Champ d'application de la procédure de consultation du Parlement européen

Aujourd'hui, les traités prévoient une simple consultation du Parlement dans les secteurs suivants :

- protection sociale ;
- modalités d'élection du Parlement européen ;
- protection diplomatique des citoyens européens ;
- mouvements internationaux de capitaux ;
- coopération administrative ;
- transports ;
- harmonisation fiscale ;
- rapprochement des législations nationales ;
- politique monétaire ;
- lignes directrices de la politique de l'emploi ;
- institution du comité de l'emploi ;
- remplacement d'un commissaire en cours de mandat ;
- nomination du directoire de la Banque centrale européenne et des membres de la Cour des comptes ;
- statuts de la Banque européenne d'investissement ;
- ressources propres de l'Union.

Elle s'applique aussi à certains aspects de nombreuses politiques :

- libre circulation des citoyens ;
- asile et immigration ;
- droit de la famille ;
- coopération en matière pénale et en matière policière ;
- accords d'entreprises ;
- aides d'État ;
- marché intérieur ;
- propriété intellectuelle ;
- recherche et développement ;
- environnement ;
- politique monétaire ;
- coopérations renforcées.

Elle concerne notamment toutes les décisions ayant des implications fiscales et certains accords internationaux.

La procédure de consultation symbolise la nature durablement intergouvernementale de nombreuses politiques. Dans ces domaines, les représentants des États ont refusé l'application de la procédure de codécision, afin de limiter l'influence du Parlement européen. Toutefois, la consultation représente aussi un progrès

de l'intégration européenne dans les domaines où elle ne s'appliquait pas auparavant (affaires étrangères, défense, coopération dans le domaine pénal et en matière de police, etc.) et où les députés européens ne disposaient, au mieux, que du droit à être informés. Se manifeste, ici encore, le souci de simplification qui anime les rédacteurs des traités et tend à renforcer le caractère supranational de l'intégration européenne. Il implique en l'occurrence l'application de la procédure de consultation à toutes les matières qui ne relèvent pas de la codécision ou de l'approbation.

La procédure d'approbation

La procédure d'approbation (appelée d'avis conforme) a été instituée par l'Acte unique européen pour certains accords internationaux; elle a été étendue depuis à d'autres matières. Elle prévoit que le Parlement européen examine un projet d'acte transmis par le Conseil et statue sur son approbation, sans possibilité de l'amender, à la majorité absolue des voix exprimées. Un rejet éventuel par le Parlement européen s'impose au Conseil. Cette procédure permet de mieux légitimer une décision, en y associant le Parlement, sans qu'il puisse pour autant modifier le texte. C'est indispensable pour les accords internationaux, qui – à l'échelle de l'Union comme à l'échelle nationale – ne peuvent pas être modifiés après la clôture des négociations et doivent être ratifiés en l'état. Cette approche a aussi été jugée utile pour d'autres décisions (par exemple, à l'origine, celles relatives à la politique régionale) qui résultaient de négociations intergouvernementales délicates (voir l'**encadré 21**). Les représentants nationaux souhaitaient en effet qu'elles soient soumises à l'approbation du Parlement européen, à des fins de légitimation, mais excluaient qu'il puisse les amender et remettre ainsi en cause des accords obtenus de haute lutte au Conseil. Le traité de Lisbonne a restreint le recours à la procédure d'approbation pour les matières législatives, mais l'a étendu à certaines questions budgétaires.

Encadré 21. Champ d'application de la procédure d'approbation

Il est prévu que le Parlement donne son approbation à différents types d'accords internationaux:

- les accords d'association;

- les accords qui portent adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme ;
- les accords qui institutionnalisent des procédures de coopération ;
- les accords qui ont des implications budgétaires ;
- les accords qui couvrent des domaines dans lesquels le Parlement participe à la procédure législative.

Le Parlement se contente aussi d'approuver, sans pouvoir les amender, diverses décisions du Conseil :

- l'institution d'une procédure uniforme pour l'élection du Parlement ;
- certains aspects des ressources propres ;
- la définition d'un cadre financier pluriannuel ;
- la mise en place d'une coopération renforcée ;
- le recours aux pouvoirs implicites ;
- la lutte contre les discriminations ;
- certains aspects de la citoyenneté européenne ;
- certains aspects de la coopération pénale.

La procédure budgétaire

Depuis les traités budgétaires de 1970 et 1975, le budget de l'Union est alimenté par des ressources propres de cinq types²⁹ :

1. les ressources traditionnelles : droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sur le sucre et l'isoglucose, pour lesquelles les États membres conservent 25 % des montants au titre de frais de perception. Elles représentent environ 10 % à 15 % des ressources propres ;
2. la ressource TVA, contribution des États correspondant au montant d'une TVA perçue au taux de 0,3 % (1 % avant 2004) sur une assiette harmonisée. Cela représente environ 10 % des ressources propres ;
3. la ressource RNB, contribution correspondant à un pourcentage du revenu national brut de chaque État fixé

29 Comme le budget européen ne peut être déficitaire, la Commission a été temporairement autorisée (jusque 2026) à emprunter jusqu'à 750 milliards d'euros sur le marché des capitaux afin de financer les subsides et prêts octroyés au titre de l'instrument de relance NextGenerationEU.

chaque année. Cette ressource, dite complémentaire, n'est en principe perçue que si les autres ressources sont insuffisantes, mais elle finance en réalité l'essentiel du budget européen. Cette ressource a triplé depuis les années 1990 et représente désormais entre 60 % et 70 % des ressources de l'UE ;

4. la ressource fondée sur les déchets d'emballages en plastique, créée en 2021³⁰. Il s'agit d'une contribution nationale calculée sur la base des quantités de déchets d'emballages en plastique non recyclés, avec un taux d'appel uniforme de 0,80 €/kg. Elle représente 3 % à 4 % des ressources de l'Union ;
5. les autres recettes : le budget est aussi alimenté, pour une très faible part, par des taxes prélevées sur les rémunérations des agents des institutions européennes, par les contributions de pays tiers à des programmes européens et par les amendes infligées aux entreprises qui enfreignent des règles européennes.

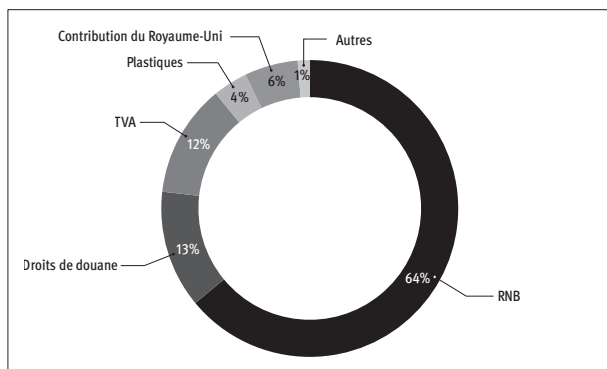
En juin 2023, la Commission a proposé trois nouvelles idées de ressources propres. Il s'agit, premièrement, d'une partie des recettes provenant du système d'échange de quotas d'émission à l'échelle de l'UE, qui vise à contribuer à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre dans l'UE d'au moins 55 % d'ici 2030, par rapport à 1990. Deuxièmement, la Commission a proposé que 75 % de ce que les États membres perçoivent dans le cadre du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) soient reversés au budget de l'UE. Troisièmement, la Commission propose une ressource propre statistique temporaire sur les bénéfices des entreprises, qui sera remplacée par une éventuelle contribution issue de la nouvelle directive *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT). Ces propositions n'ont toutefois pas fait l'objet d'un accord de la part des législateurs.

30 Union européenne, « Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32020D2053> (consulté le 8 mai 2025).

Des mécanismes nationaux de compensation ont été mis en place pour des pays qui considéraient que leur contribution au budget européen était excessive par rapport à celle des autres États. Ainsi, le Royaume-Uni bénéficiait d'une correction : il était remboursé à hauteur de 66 % de la différence entre sa contribution et ce qu'il recevait en retour du budget. Le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède continuent de bénéficier de corrections forfaitaires, au moins pour la période 2021-2027.

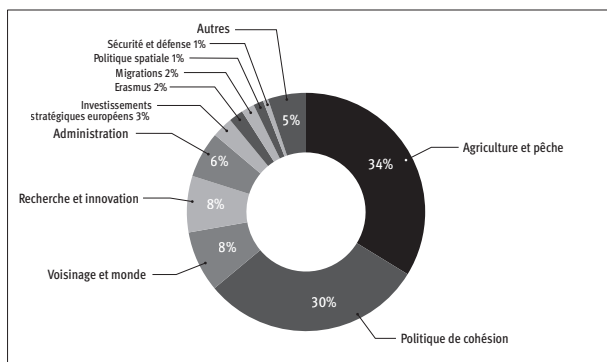
Une décision du Conseil du 24 juin 1988 a plafonné le montant global des ressources propres à 1,23 % du RNB des États membres³¹. Dans la pratique, le cadre financier pluriannuel fixe le plafond à environ 1 % du RNB de l'Union. En 2023, le budget de l'Union européenne était de 168,6 milliards d'euros en crédits de paiements. La ressource RNB représentait 64 % de ce montant (soit 107,9 milliards d'euros) ; les ressources liées aux droits de douane représentaient 13 % du budget, les ressources TVA 12 % ; la nouvelle ressource plastique, 4 % ; la catégorie « autres », 3 % ; et enfin, bien que le Royaume-Uni soit sorti de l'UE, il devait continuer à contribuer au budget européen (9,8 milliards d'euros en 2023, représentant 6 % du budget de l'UE).

31 B. Laffan et J. Lindner, « The Budget. Who Gets What, When and How? », in H. Wallace, M. A. Pollack, A. R. Young (éds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 207-228.

Figure 9. Les ressources du budget de l'Union en 2023

Source : Commission européenne.

S'agissant des dépenses, le budget de l'Union est réparti entre différents domaines de politiques publiques. Le gros des dépenses concernait en 2023 l'agriculture et la pêche (56,9 milliards d'euros), la politique de cohésion (50,9 milliards d'euros) et, dans une moindre mesure, la politique de voisinage et l'aide au développement (14 milliards) ainsi que la recherche et l'innovation (12,9 milliards).

Figure 10. Les dépenses de l'Union en 2023

Source : Commission européenne.

Les labels des rubriques budgétaires ont souvent évolué, notamment à des fins de communication. Ainsi, la rubrique « agriculture » du budget 2005 a été requalifiée en « ressources naturelles » à partir de 2006, tandis que la rubrique « aides régionales » était rebaptisée « compétitivité », en conséquence de son association à d'autres dépenses, notamment celles de la politique de recherche. Cette évolution a permis de choisir des intitulés plus conformes aux attentes supposées des citoyens, et de faire passer les dépenses agricoles, très critiquées, du premier au deuxième rang des chapitres de dépenses de l'Union tout en les masquant sous un intitulé à connotation écologique (actuellement, « ressources naturelles et environnement »).

Le budget de l'Union a toujours suscité de vives controverses. À la fin des années 1970 et dans les années 1980, il a été l'objet de tensions et de conflits récurrents entre le Conseil, la Commission et le Parlement, et entre les États membres. Afin de limiter ces antagonismes, des accords ont été négociés à partir du début des années 1980. Le 30 juin 1982, les représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ont adopté une « déclaration commune relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire ». Un premier compromis intergouvernemental, instituant de nouvelles règles de discipline budgétaire, a été trouvé par ailleurs lors du sommet européen de Fontainebleau en 1984. Un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire a enfin été conclu le 29 juin 1988 (et renouvelé plusieurs fois depuis) pour permettre l'application des perspectives financières négociées par le Conseil européen pour la période 1988-1992 (paquet Delors I) et accompagner l'entrée en vigueur du marché intérieur.

Depuis 1988, tous les budgets annuels sont inscrits dans des perspectives financières pluriannuelles. Il s'agit d'accords politiques, négociés au Conseil européen sur proposition de la Commission, qui définissent des plafonds annuels de dépenses à la fois pour le budget global et pour chaque grand secteur d'action. Depuis le début des années 1990, ces perspectives couvrent des périodes de sept ans : 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027. Cette planification a pris la suite du paquet Delors I, qui avait déjà encadré l'évolution du budget pour la

période 1988-1992. Les perspectives financières pluriannuelles ont notamment permis à l'Union de préparer ses élargissements successifs, d'adapter les politiques les plus dispendieuses (PAC, politique régionale, etc.) à l'évolution des besoins, et de faire évoluer en douceur les priorités de l'intégration. La mise en place de ce cadre a aussi permis de pacifier les négociations annuelles du budget, qui sont tenues d'en respecter les termes. Elle n'a toutefois pas mis fin aux conflits, qui portent désormais avant tout sur la définition des perspectives financières elles-mêmes. Elles font l'objet d'un long processus de négociation, très conflictuel et politisé, qui suscite de fortes divergences entre les États membres et les représentants des institutions supranationales (Commission, Parlement européen), mais également entre les États eux-mêmes. Il existe désormais un clivage net entre les États « contributeurs » (et, particulièrement, des « frugaux » parmi eux), qui entendent réduire leur participation financière à l'intégration européenne, et les États « bénéficiaires », qui veulent conserver les avantages qu'ils en tirent³².

Le traité de Lisbonne a modifié en profondeur la procédure budgétaire, pour l'adoption du cadre pluriannuel comme du budget annuel³³. L'objectif était de la simplifier et de donner au Parlement européen des pouvoirs similaires à ceux du Conseil – ce qui n'était pas le cas auparavant. Nous examinerons l'adoption du cadre pluriannuel avant celle du budget annuel, mais il faut garder à l'esprit que les deux procédures sont étroitement liées.

Le cadre financier pluriannuel

Le traité de Lisbonne confère un nouveau statut au cadre financier pluriannuel (CFP) (article 312 TFUE). Auparavant, ces perspectives prenaient la forme d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, qui n'était politiquement contraignant que pour ces trois institutions. À présent, le traité exige l'adoption d'un tel cadre sous la forme

32 N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 7^e éd., 2010, p. 401-415.

33 Sur le budget de l'Union après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, voir G. Benedetto et S. Milio, *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

d'un règlement, qui est directement applicable et contraignant pour les institutions comme pour les États membres.

La Commission est chargée de préparer un projet de CFP, composé d'une proposition de règlement contenant le cadre proprement dit, d'actes législatifs d'application, ainsi que de diverses propositions législatives relatives aux politiques ayant les implications budgétaires les plus importantes. Ce paquet législatif définit, pour la période de référence, le volume global des dépenses de l'Union, la manière dont elles doivent être ventilées entre les politiques et les actions, et la façon dont le budget doit être financé. Les propositions de la Commission constituent la base d'une négociation qui emprunte deux voies parallèles : l'une politique, l'autre législative. Compte tenu de la nature très délicate des questions budgétaires, la négociation s'opère en premier lieu, sur un mode politique/diplomatique, au Conseil européen. Les vingt-sept chefs d'État ou de gouvernement doivent trouver un accord sur les grands enjeux politiques du CFP : volume global des dépenses, répartitions entre les grandes rubriques budgétaires, réformes qui en découlent, structure des ressources, etc. Cet accord constitue des instructions au Conseil pour ce qui concerne le processus législatif, qui se déploie parallèlement avec la Commission et le Parlement européen. Le CFP lui-même doit être adopté par le Conseil à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Les actes législatifs qui le mettent en œuvre sont aussi adoptés par le Conseil, mais selon des règles qui varient en fonction du type d'acte.

Comme pour chaque cadre financier pluriannuel, les négociations pour le CPF 2021-2027 ont été complexes et tendues. Elles ont commencé le 2 mai 2018 avec la présentation d'un vaste ensemble de textes : une communication intitulée « Budget de l'Union : la Commission propose un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend » ; une proposition de règlement fixant le CFP ; une proposition de règlement relatif à l'exécution du budget dans le respect de l'État de droit ; une proposition d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ; une proposition de décision relative aux ressources propres ; et, enfin, une proposition concernant un régime uniforme définitif de perception des ressources propres

provenant de la TVA. La proposition de la Commission prévoyait une enveloppe de 1 134,6 milliards d'euros (prix de 2018) en crédits d'engagement, soit 1,11 % du RNB des États membres. Il s'agissait d'un montant équivalent à une augmentation de 5 % du budget européen par rapport au CFP de 2014-2020 (si l'on en exclut virtuellement le Royaume-Uni, qui ne participe pas au budget 2021-2027). Couplée à une diminution des budgets alloués à la politique agricole commune (PAC) et à la politique régionale (les fonds de cohésion), cette hausse visait à compenser le Brexit d'une part et à allouer davantage de fonds à des politiques jugées prioritaires. Elle prévoyait notamment une hausse des crédits destinés à la gestion des frontières, à la politique migratoire, à la sécurité, à la défense, à la coopération au développement et à la recherche.

Le PE a adopté ses premières résolutions sur le CFP les 14 mars et 30 mai 2019. Après les élections européennes, il a mis à jour son mandat en octobre 2019, refusant que le financement de ces nouvelles ambitions se fasse au détriment des politiques traditionnelles de l'Union européenne. Il a donc réclamé un budget plus élevé : 1,30 % du RNB, soit 1 324 milliards d'euros.

La Commission a proposé en janvier 2020 d'ajouter un Fonds pour une transition juste à l'ensemble des propositions relatives au CFP, dans le cadre du pacte vert pour l'Europe. Par ailleurs, à la suite de la pandémie du Covid-19, la Commission a publié, les 27 et 28 mai 2020, des propositions révisées qui prévoyaient un montant total de 1 100 milliards d'euros pour le CFP. Elle a aussi proposé la création d'un instrument de relance supplémentaire, NextGenerationEU (NGEU), financé pour la toute première fois dans l'histoire de l'intégration européenne par un emprunt, doté de 750 milliards d'euros (prix de 2018), dont 500 milliards seraient décaissés sous forme de subventions aux États membres et 250 milliards sous forme de prêts.

Le 21 juillet 2020, le Conseil européen a adopté des conclusions sur les propositions de la Commission. Il a approuvé le plan de relance de 750 milliards d'euros, mais les subventions ont été réduites de 500 milliards à 390 milliards d'euros et les prêts portés de 250 milliards à 360 milliards d'euros. Le plafond global pour les engagements dans le CFP 2021-2027 a été fixé à 1 074,3 milliards d'euros. De plus, le Conseil a préconisé l'introduction d'un régime de conditionnalité visant à protéger le

budget et NGEU. L'introduction d'autres ressources propres a été envisagée pour le CFP 2021-2027, lesquelles devraient être utilisées pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de NGEU. La base juridique proposée pour NGEU est l'article 122 TFUE, qui permet à l'UE de mettre en place des mesures adaptées à la situation économique grâce à la majorité qualifiée au Conseil, sans participation du Parlement à la procédure législative ordinaire. Le 23 juillet 2020, le PE a réagi à la position du Conseil : il a déploré le manque d'ambition du CFP et refusé d'approuver le CFP 2021-2027 sans un accord sur la réforme du système des ressources propres de l'Union. En tant que branche de l'autorité budgétaire, le PE a également demandé à participer pleinement à l'instrument de relance, conformément à la méthode communautaire.

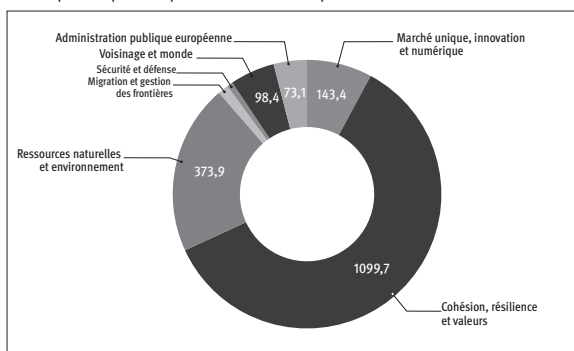
Des négociations trilatérales entre le PE, le Conseil et la Commission ont débuté en août 2020 et pris fin le 10 novembre 2020. L'accord prévoit un budget de 1 074,3 milliards d'euros, plus 16 milliards tirés des amendes infligées par l'UE. Ce surplus permet, conformément aux souhaits des députés européens, une revalorisation des programmes Erasmus+, EU4Health (santé) et Horizon Europe (recherche).

En novembre, la Pologne et la Hongrie ont bloqué l'adoption du budget pluriannuel, protestant contre le nouveau mécanisme de conditionnalité liant le versement des fonds européens au respect de l'État de droit. Les deux États étant sous le coup de procédures d'infraction pour des entraves à l'indépendance de la justice et aux droits des étrangers, ils craignaient en effet de ne plus bénéficier des financements de l'Union européenne et se sont opposés à ce qu'ils estiment être un déni de leur souveraineté nationale.

Un accord entre les États a été trouvé le 10 décembre 2020 et le règlement sur le CFP 2021-2027 a été adopté le 16 décembre par le PE. Les vingt-sept États membres avaient tous ratifié la décision relative aux ressources propres au 31 mai 2021, ce qui a permis à l'UE de commencer à émettre des obligations sur les marchés des capitaux dans le cadre de NGEU (voir l'**encadré 22**). De plus, un nouveau mécanisme destiné à protéger le budget de l'Union contre les violations de l'État de droit, autre condition préalable à l'approbation du Parlement, est entré en vigueur

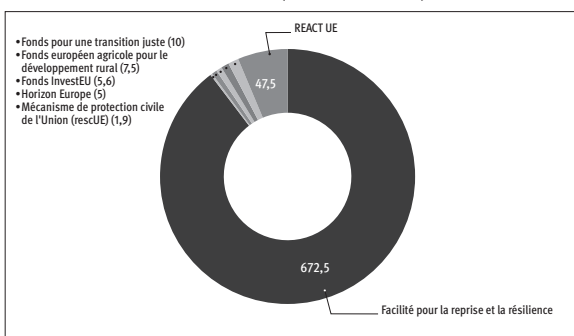
le 1^{er} janvier 2021. Le budget pour la période 2021-2027 se monte à 1 824,3 milliards d'euros, 1 074,3 milliards au titre du CFP et 750 milliards au titre du NGEU. Les rubriques les plus importantes sont « Cohésion, résilience et valeurs », avec 1 099,7 milliards d'euros, dont 330,2 milliards dédiés à la politique de cohésion, et « Ressources naturelles et environnement », dotée de 373,9 milliards d'euros, dont 336,4 milliards dédiés à la politique agricole commune.

Figure 11. Dépenses prévues par le Cadre financier pluriannuel 2021-2027



Source : Conseil de l'Union, <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/mff2021-2027-ngeu-final>.

Figure 12. Plan de relance NextGenerationEU (en milliards d'Euros)



Source : Conseil de l'Union, <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/mff2021-2027-ngeu-final>.

Encadré 22. NextGenerationEU

NextGenerationEU est le nom du plan de relance proposé le 27 mai 2020 par la Commission et adopté par le Conseil européen en juillet 2021. Son objectif principal est « d'aider à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de coronavirus, à lancer la reprise et à préparer un avenir meilleur pour la prochaine génération »³⁴.

Les négociations furent houleuses entre les États membres, qui étaient divisés entre le camp des « frugaux » (Pays-Bas, Autriche, Suède, Danemark, Finlande) et le camp dirigé par la France et l'Allemagne, favorable à un plan de relance ambitieux.

Le compromis qui a été trouvé prévoit que la Commission est habilitée à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'UE pour un montant maximal de 750 milliards d'euros, à partir de 2021 et au plus tard jusqu'à la fin de 2026. Les fonds empruntés peuvent être utilisés pour des prêts à hauteur d'un montant maximal de 360 milliards d'euros et pour des dépenses à hauteur d'un montant maximal de 390 milliards d'euros. Cet emprunt mutualisé permet de bénéficier de la bonne notation financière de la Commission, et donc d'emprunter à des taux d'intérêt faibles et sur une durée longue. De plus, le plan de relance prévoit un régime de conditionnalité afin que les fonds européens soient protégés contre des défaillances liées à l'État de droit. Ce principe avait été rejeté par la Hongrie et la Pologne, mais un accord a été trouvé : le règlement relatif à ce mécanisme de conditionnalité sur lequel la Commission, le Conseil et le Parlement européen se sont accordés n'est pas modifié, mais il est assorti d'un ensemble de clarifications relatives à sa mise en œuvre, inscrites dans les Conclusions du Conseil européen de décembre 2021.

Concrètement, le plan de relance de 750 milliards se décline en sept éléments : une facilité pour la reprise et la résilience, visant à financer les transitions écologique et numérique et à favoriser la stabilité macroéconomique et l'équité sociale (672,5 milliards d'euros, dont 360 milliards d'euros sous la forme de prêts, et 312,5 milliards d'euros sous la forme de subventions non remboursables) ;

1. React-EU, un programme venant en soutien à la politique de cohésion via les fonds structurels (47,5 milliards d'euros en sus du budget inscrit dans le CFP 2021-2027) ;
2. Horizon Europe, le programme-cadre de l'UE pour la recherche et

34 Commission européenne, « L'Heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », 27 mai 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_940.

- l'innovation (5 milliards d'euros de financement en sus du budget inscrit dans le CFP 2021-2027);
3. InvestEU, un nouveau programme d'investissement stratégique du CFP 2021-2027 (5,6 milliards d'euros en sus du budget inscrit dans le CFP 2021-2027);
 4. Développement rural, élément de soutien de la politique agricole commune, via le Fonds européen agricole pour le développement rural (7,5 milliards d'euros en sus du budget inscrit dans le CFP 2021-2027);
 5. le Fonds pour une transition juste, destiné à atténuer les conséquences sociales de la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe (10 milliards d'euros en sus du budget inscrit dans le CFP 2021-2027);
 6. RescEU, élément du mécanisme européen de protection civile (1,9 milliard d'euros).

Le CFP 2021-2027 a été révisé pour tenir compte des dépenses liées à la pandémie et à la guerre en Ukraine, mais aussi de la forte inflation et de la hausse des coûts d'emprunt. La Commission a fait des propositions en ce sens fin juin 2023³⁵. Concrètement, elle demande une hausse des contributions des États membres afin de : 1) créer un instrument flexible de soutien financier à l'Ukraine (pour 50 milliards d'euros); 2) créer une plateforme de technologies stratégiques pour l'Europe (STEP); 3) dégager des fonds supplémentaires pour gérer les flux migratoires; 4) créer un mécanisme destiné à couvrir les coûts supplémentaires liés au financement de l'instrument de relance NextGenerationEU, en raison de taux d'intérêt plus élevés. Le Conseil s'est montré divisé mais, le 10 janvier 2024, a trouvé un accord sur les fonds pour l'Ukraine et la plateforme STEP. Le 1^{er} février, les dirigeants de l'UE ont donné leur feu vert à un financement supplémentaire de 64,6 milliards d'euros (33 milliards d'euros de prêts et 10,6 milliards d'euros de redéploiements de financements existants). Le 7 février 2024, la présidence du Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord provisoire sur la plateforme STEP qui

35 Commission européenne, « Questions and Answers: Commission Proposes to Reinforce Long-Term EU Budget to Face Most Urgent Challenges », 20 juin 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3346 (consulté le 8 mai 2025).

contribuera à mobiliser les investissements dans les technologies numériques et profondes, les technologies propres et les biotechnologies. Enfin, le 4 avril 2024, un accord provisoire a été trouvé entre le Conseil et le Parlement sur la facilité de réforme et de croissance pour l'organisme des Balkans occidentaux.

La procédure budgétaire annuelle

Parallèlement à l'institutionnalisation du CFP, le traité de Lisbonne a révisé la procédure d'adoption du budget annuel. L'ambition était de la simplifier et de la raccourcir, mais aussi de mettre le Conseil et le Parlement sur un pied d'égalité. Désormais, il n'y a plus qu'une lecture ; le Parlement a un droit d'amendement sur l'ensemble des dépenses (ce qui met fin à la distinction spéieuse entre dépenses obligatoires et non obligatoires) et le dernier mot sur l'adoption du budget (article 314 TFUE).

Concrètement, la proposition de budget doit être faite par la Commission avant le 1^{er} septembre, pour l'année suivante. La préparation du dossier est confiée au commissaire au budget et à sa DG, qui développent des contacts avec les représentants des États membres, du Parlement européen et de groupes d'intérêts. Ils organisent aussi un trilogue informel (Commission, Conseil, Parlement) pour identifier les priorités budgétaires. Dans la pratique, la Commission essaie de présenter son projet de budget beaucoup plus tôt, dès fin avril ou début mai.

Une fois la proposition rendue publique, le Conseil a jusqu'au 1^{er} octobre pour adopter sa position à la majorité qualifiée et la transmettre au Parlement. Dans un délai de quarante-deux jours, si le Parlement approuve cette proposition ou ne se prononce pas, le budget est réputé adopté. Le Parlement peut aussi proposer des amendements, à la majorité des membres qui le composent. Si, dans un délai de dix jours après leur transmission, le Conseil approuve tous les amendements du Parlement, le budget est adopté. Dans le cas contraire, un comité de conciliation est réuni : il a vingt et un jours pour trouver un accord recueillant la majorité qualifiée des membres du Conseil et la majorité des représentants du Parlement. Si aucun accord n'est obtenu, la Commission doit soumettre un nouveau projet de budget. Si le comité de conciliation parvient à un accord, celui-ci est transmis au Parlement et au Conseil, qui doivent l'approuver dans

les quatorze jours. Il y a alors, concrètement, trois possibilités. Si les deux institutions approuvent l'accord ou ne prennent pas position, le budget est adopté. Si elles rejettent l'accord, si l'une le rejette et l'autre ne prend pas position ou si le Parlement le rejette tandis que le Conseil l'approuve, le budget est rejeté; la Commission doit alors faire une nouvelle proposition. Enfin, si le Parlement approuve l'accord tandis que le Conseil le rejette, le Parlement a quatorze jours pour confirmer une partie ou la totalité de ses amendements à la majorité de ses membres, représentant les trois cinquièmes des votes; le président de l'assemblée déclare alors le budget adopté, tel qu'amendé par le Parlement.

Le budget doit être adopté avant la fin du mois de décembre, pour pouvoir entrer en vigueur le 1^{er} janvier. Si tel n'est pas le cas – ce qui est arrivé plusieurs fois dans les années 1980 –, l'Union fonctionne avec un système de douzièmes provisoires sur la base du budget de l'année précédente (article 315 TFUE). En cas de situation exceptionnelle ou imprévue, la Commission peut proposer des projets de budget rectificatif en cours d'année, qui sont soumis aux mêmes règles d'adoption que le budget général.

Les résultats de la réforme de la procédure budgétaire par le traité de Lisbonne sont contrastés. D'un côté, le Parlement a désormais une capacité d'amendement similaire à celle du Conseil sur les dépenses du budget annuel et conserve son droit de dernier mot, puisque le budget est arrêté par le président du Parlement. D'un autre côté, il ne peut qu'approuver ou rejeter les perspectives budgétaires pluriannuelles négociées au Conseil européen, qui contraignent fortement l'exercice budgétaire annuel. Par ailleurs, si le Parlement est désormais pleinement associé au vote des dépenses, la question des ressources reste du seul ressort de la Commission, du Conseil et du Conseil européen. En outre, l'objectif de simplification de la procédure budgétaire n'est pas atteint de manière convaincante. Comme on l'a constaté lors des négociations du cadre financier, le schéma mis en place par le traité de Lisbonne est susceptible d'aboutir à des blocages et à une crise institutionnelle, puisque le Parlement peut faire obstacle à l'adoption du cadre afin d'exiger des amendements ou de peser sur les négociations budgétaires annuelles.

Ces conflits ne sont pas surprenants. La procédure budgétaire est, plus que jamais, d'une grande importance et d'une grande

complexité. Elle conditionne tout d'abord la capacité d'action de l'Union européenne et la possibilité pour ses institutions de développer des politiques qui ne se limitent pas à une action de régulation. Dans le contexte actuel de crise économique et sociale, de remise en cause de la compétitivité de l'économie européenne, de guerre aux frontières de l'UE et de pressions migratoires, c'est un enjeu crucial. Ensuite, les questions budgétaires révèlent les divergences d'approche fondamentales qui existent entre les institutions européennes et entre les États membres quant aux missions et au rôle de l'Union. Dans un contexte de disette budgétaire généralisée, les responsables nationaux sont peu enclins à laisser le budget de l'Union s'accroître et entendent défendre leurs besoins et leurs intérêts. Ils sont aussi sensibles aux questions budgétaires parce qu'elles constituent un enjeu de souveraineté, réactivé par les propositions relatives à la création d'un impôt européen.

Bien que la mise en place des perspectives financières pluriannuelles tende à pacifier les négociations du budget annuel, les tensions sont récurrentes. Par exemple, le Conseil, la Commission et le PE ont longtemps tardé à trouver un accord sur le budget de 2015, et certains experts pensaient que l'Union serait contrainte d'avoir recours aux douzièmes provisoires. Après des discussions houleuses, le Conseil a rejeté en novembre 2014 la proposition de la Commission de combler un déficit de 4,7 milliards d'euros dans le budget de 2014 en utilisant des ressources supplémentaires provenant d'amendes. Le PE a appuyé l'approche de la Commission, mais les États membres, en particulier les contributeurs nets, ont demandé que ces fonds retournent aux budgets nationaux. Un accord a finalement été trouvé in extremis à la mi-décembre 2014. Avec ce compromis, une crise budgétaire majeure a été évitée, mais en période de crise économique et de pénurie financière, l'adoption du budget annuel reste une procédure structurellement conflictuelle.

La méthode ouverte de coordination et les coopérations renforcées

Pour finir ce tour d'horizon de la décision dans l'Union européenne, il faut aussi évoquer la méthode ouverte de coordination

et les coopérations renforcées. Nous reviendrons plus en détail sur ces deux modes de décision dans le chapitre suivant.

La méthode ouverte de coordination

Depuis la fin des années 1990, il faut compter avec une nouvelle modalité de la décision dans l'Union : la méthode ouverte de coordination (MOC). La genèse de la MOC est controversée, dans la mesure où elle n'a été théorisée que tardivement. Au sens large, on peut considérer que son principe sous-tendait déjà l'Union économique et monétaire instituée par le traité de Maastricht : les États qui adoptaient l'euro s'engageaient à coordonner leurs politiques économiques et budgétaires, sans recourir à des normes européennes contraignantes. Cette logique, fondée sur la bonne volonté des États et l'émulation entre eux, a été étendue par le traité d'Amsterdam à certains éléments de politique sociale et d'emploi (stratégie européenne pour l'emploi) : il existait en effet un consensus pour développer une action à l'échelle européenne dans ce domaine, mais dans le respect de la souveraineté des États. La MOC a été codifiée dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, lancée en mars 2000 avec l'ambition de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »³⁶. Là encore, les membres du Conseil européen se sont entendus pour prendre des initiatives coordonnées et faire converger leurs politiques, mais pas pour transférer de nouvelles compétences formelles à l'Union.

Concrètement, la MOC se fonde sur trois opérations : l'identification et la définition collective par le Conseil d'objectifs à remplir dans un domaine précis ; la définition en commun d'instruments de mesure des progrès réalisés par les États (statistiques, indicateurs, lignes directrices) ; le *benchmarking*, c'est-à-dire la comparaison, par les États eux-mêmes ou par la Commission, des performances des différents États membres, et l'identification et la diffusion des meilleures pratiques.

36 *Conclusions du Conseil européen de Lisbonne*, 23 et 24 mars 2000, p. 2.

Si de nombreux processus partagent la même dénomination (MOC), ils présentent une grande variété, qu'il s'agisse de leur format, de leur statut ou de l'existence ou non d'objectifs précis, de procédures d'évaluation et de mécanismes de sanction. Selon les domaines concernés, la MOC peut impliquer des mesures dites de *soft law*. Elles sont plus ou moins contraignantes pour les États membres, mais ne prennent jamais la forme de directives, de règlements ou de décisions (*hard law*). Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, la MOC imposait ainsi aux États membres d'élaborer des plans de réformes nationaux et de les transmettre pour information et évaluation à la Commission ; la contrainte était donc mineure. La coordination des politiques budgétaires, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, et des politiques macro-économiques (grandes orientations de politique économique, GOPE) est beaucoup plus encadrée que celle des politiques de recherche et d'innovation³⁷. Depuis 2010, la MOC a pris des formes encore plus contraignantes. C'est le cas du pacte pour l'euro plus, adopté en mars 2011 afin d'améliorer la coopération économique entre les États membres de l'Union (à l'exception de la Hongrie, de la République tchèque, du Royaume-Uni et de la Suède), dans le contexte de la crise de la dette souveraine. Ce texte prévoit une liste de réformes destinées à améliorer la situation budgétaire et la compétitivité des pays participants. En raison des insuffisances du pacte de stabilité et de croissance, le pacte pour l'euro plus est plus contraignant, mais ne crée pas pour autant d'obligation juridique. Pour d'autres politiques, comme la politique de la jeunesse, il n'est pas même question d'objectifs chiffrés ni de plans d'action nationaux coordonnés, les États membres restant très autonomes.

Les coopérations renforcées

Pour être exhaustif, ce tour d'horizon des modalités de la décision dans l'Union nécessite d'évoquer les coopérations renforcées, système introduit par le traité d'Amsterdam en 1997. C'est une

37 Voir notamment M. Citi et M. Rhodes, « New Modes of Governance in the European Union: A Critical Survey and Analysis », in K. E. Jorgensen, M. A. Pollack et B. Rosamond (éds), *Handbook of European Union Politics*, Londres, Sage, 2007, p. 463-482.

réponse – avant tout symbolique – aux réflexions menées depuis le début des années 1990 sur les conditions d'une intégration européenne différenciée³⁸. Comme nous l'avons vu, au titre du traité de Maastricht, certains États membres étaient déjà exemptés, au cas par cas, de politiques précises – citoyenneté européenne, accords de Schengen ou Union économique et monétaire. Les coopérations renforcées sont d'une nature différente et constituent une autre modalité d'intégration, permettant à un nombre limité d'États membres de développer une politique ne recueillant pas l'assentiment de tous. Le traité d'Amsterdam a mis des conditions très restrictives à l'instauration d'une coopération renforcée, attestant par là du caractère avant tout symbolique de la procédure, qui n'avait pas vocation à concurrencer les formes classiques de l'intégration. Le traité de Nice a assoupli le dispositif et étendu son emploi potentiel à la PESC, tandis que le traité de Lisbonne a poursuivi l'extension du champ d'application des coopérations renforcées, qui peuvent désormais porter sur toutes les compétences non exclusives de l'Union. Il a cependant précisé les conditions dans lesquelles la procédure peut être activée et en a réaffirmé le caractère exceptionnel et limité.

La coopération renforcée a été conçue pour laisser un espoir aux partisans d'une intégration européenne plus poussée que ce qu'autorisent les autres procédures décisionnelles et pour pouvoir surmonter les veto nationaux à de nouvelles avancées. Ils peuvent en prendre l'initiative ou invoquer cette possibilité pour convaincre leurs pairs moins europhiles de faire des concessions. À l'inverse, le mécanisme permet à ces derniers de ne pas s'alarmer des perspectives d'une Europe fédérale et de pouvoir s'opposer à une décision sans être accusés de bloquer tout le processus d'intégration, puisqu'une alternative existe désormais.

Malgré les réformes, le dispositif reste très contraignant. Les États qui désirent instituer une coopération renforcée doivent veiller au respect scrupuleux des traités et du cadre institutionnel de l'Union, et notamment à la préservation des droits des États

38 À ce sujet, voir K. Junge, « Differentiated European Integration », in M. Cini (éd.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 391-404 ; A. Warleigh, *Flexible Integration: Which Model for the European Union?*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 2005.

membres qui n'y prennent pas part et au respect de l'acquis communautaire. Une coopération renforcée doit contribuer au processus d'intégration, et ne doit pas porter atteinte au marché intérieur et à la cohésion économique et sociale de l'Union. Elle ne peut engendrer aucune entrave, ni discrimination dans le commerce entre les États membres ou distorsion de concurrence. Le recours à ce dispositif ne peut être envisagé qu'en dernier ressort, lorsqu'il apparaît que l'objectif poursuivi ne peut être atteint dans un délai raisonnable par les procédures normales. Les coopérations renforcées doivent être ouvertes à la participation de tous les États membres, qui peuvent demander à s'y joindre à tout moment.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une coopération renforcée nécessite la participation d'au moins neuf États membres (quel que soit leur nombre total). Elle est adoptée, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement, par une décision du Conseil à la majorité qualifiée, tous les membres prenant part au vote. Dans le domaine de la PESC, l'unanimité du Conseil est requise.

Globalement, les coopérations renforcées répliquent les règles de la décision (type de majorité exigée au Conseil, rôle et influence du Parlement européen) prévues par les traités selon les domaines de compétence de l'Union. La principale différence tient à ce que seuls les représentants des États membres impliqués dans la coopération prennent part au vote au Conseil. À l'inverse, tous les députés européens, quelle que soit leur nationalité, participent à la décision au Parlement européen, en vertu d'un principe de « généralité » du mandat parlementaire européen. Cela avait déjà été le cas après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht dans les domaines qui ne concernaient pas tous les États membres.

Une fois la coopération mise en place, tous les représentants nationaux peuvent participer aux délibérations du Conseil, mais seuls ceux des États impliqués prennent part au vote. Les actes adoptés ne lient que les États membres participants et ne sont pas considérés comme un acquis devant être accepté par les États candidats à l'adhésion à l'Union. Malgré l'assouplissement du dispositif, la mise en place d'une coopération renforcée exige ainsi une forte motivation de ses partisans et une certaine bienveillance des autres représentants nationaux (voir le titre III TFUE).

Pendant longtemps, les coopérations renforcées sont restées un enjeu purement théorique de la construction européenne. Ce n'est qu'en 2010 que le dispositif a fait l'objet d'une initiative concrète dans le domaine des divorces de couples européens. Le règlement Rome III a vu le jour en décembre 2010 (règlement (UE) n° 1259/2010) et est entré en vigueur dans les quatorze États participants le 21 juin 2012. Il vise à faciliter les séparations de conjoints issus de deux États membres de l'Union. Compris dans le domaine de l'ex-pilier justice et affaires intérieures, le texte, ses modalités d'application ou ses modifications éventuelles requièrent une décision unanime des États participants au Conseil ; le Parlement n'est, quant à lui, que consulté sur ces décisions. Désormais, dix-sept États y participent.

Le deuxième cas de coopération renforcée concerne le brevet européen. En décembre 2010, douze États membres ont proposé d'avoir recours à cette procédure pour surmonter un désaccord entre l'Italie et l'Espagne sur les langues pouvant être utilisées pour déposer un brevet européen. En conséquence, vingt-cinq États (tous, à l'époque, sauf l'Espagne et l'Italie) ont pris l'initiative d'une coopération renforcée dans ce domaine. Le texte s'applique à tous les États qui ont ratifié l'accord sur la Cour européenne des brevets, soit vingt-six au 15 avril 2024 (l'Espagne et la Croatie ne participant pas, l'Italie ayant rejoint la coopération renforcée en 2015).

Une troisième initiative de coopération renforcée a été mise en place en juin 2016 entre dix-huit États membres dans le domaine de la compétence, du droit applicable et de la reconnaissance et de l'exécution des décisions relatives aux régimes patrimoniaux des couples internationaux, couvrant à la fois les questions de régimes matrimoniaux et les conséquences patrimoniales du partenariat enregistré.

La quatrième coopération renforcée concerne le Parquet européen (European Public Prosecutor's Office, EPPO). La Commission a présenté une proposition visant à créer cet organe en 2013. Le Conseil devait l'approuver à l'unanimité et obtenir l'approbation du Parlement européen. Après plus de trois ans de négociations, le Conseil n'a pas pu parvenir à un accord unanime sur la proposition et a pris acte en février 2017 de l'absence d'unanimité, que le Conseil européen a confirmée le

mois suivant. Les États qui souhaitent participer ont informé le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 3 avril 2017 qu'ils procéderaient à la création du Parquet européen par le biais d'une coopération renforcée. Le 12 octobre 2017, le règlement a été approuvé définitivement par les vingt États participants. Le Parquet a commencé ses activités le 1^{er} juin 2021 et vingt-trois États participent dorénavant à cette coopération renforcée (tous sauf l'Irlande, le Danemark, la Suède et la Hongrie), la Pologne étant le dernier pays à l'avoir rejointe, fin février 2024³⁹.

Une autre coopération renforcée est en cours de négociation. En octobre 2012, la Commission a proposé l'institution d'une taxe sur les transactions financières selon cette modalité. La proposition, qui a le soutien formel de onze États, a été approuvée par le PE. Le 6 mai 2014, les États membres – à l'exception de la Slovénie – ont convenu de trouver un accord sur une taxe progressive sur les actions et certains dérivés au 1^{er} janvier 2016, mais l'accord a été reporté. En 2016, l'Estonie s'est retirée et le dossier est toujours bloqué.

Le traité de Lisbonne a étendu la possibilité de coopérations renforcées à la politique de sécurité et de défense commune. Comme nous le verrons dans le dernier chapitre, cela a permis le lancement de la coopération structurée permanente de l'Union (PESCO) par vingt-cinq États membres en 2018.

Du succès de ces expériences dépendra sans doute l'avenir de la procédure. En l'état actuel des choses, compte tenu des difficultés techniques que pose sa mise en œuvre et de la volonté des responsables politiques nationaux et européens de préserver l'homogénéité de l'intégration européenne, les coopérations renforcées ne se sont pas multipliées. Rares sont les domaines qui suscitent une forte demande sociale d'action à l'échelle européenne, une incapacité structurelle des États membres à mobiliser les procédures habituelles et une volonté des institutions européennes et de certains États membres d'agir malgré tout. Toutefois, compte tenu des divergences croissantes dans une Union élargie, la volonté de préserver l'homogénéité de l'intégration semble diminuer,

39 Sur le Parquet européen, voir L. Schmeer, « The Establishment of the European Public Prosecutor's Office: Integration with Limited Supranationalisation? », *Journal of European Integration*, 45(6), 2023, p. 845-869.

comme l'atteste l'inclusion d'une option « ceux qui veulent plus font plus » parmi les cinq scénarios proposés par le livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe (mars 2017). De même, le rapport franco-allemand du Groupe des Douze prône une institutionnalisation et une meilleure organisation de l'intégration différenciée, via notamment une extension des coopérations renforcées à davantage de domaines comme le climat, l'énergie ou encore la fiscalité, avec leur propre budget⁴⁰. Ce changement de sensibilité pourrait accroître l'attrait de l'intégration différenciée, via la procédure des coopérations renforcées ou via un nouveau traité plus ambitieux, limité à certains États membres.

* * *

Depuis le début de la décennie de crise, l'ordonnancement de la décision dans l'Union a été quelque peu ébranlé. Les négociations ont pris place dans des cadres incertains, sur un mode intergouvernemental qui associait parfois tous les États membres, parfois ceux de la zone euro, parfois ces derniers et quelques États extérieurs à la zone. Plusieurs arrangements ont ainsi été conclus par une partie seulement de l'Union. Ils ne constituent pas à proprement parler des coopérations renforcées, mais s'inscrivent dans la même logique. À y regarder de plus près, le phénomène n'est pas nouveau, et comporte une double dimension d'intégration différenciée interne et externe. C'était déjà le cas du traité de Schengen, signé en 1985 par cinq des dix États membres de l'époque et inclus par la suite dans le traité d'Amsterdam. Aujourd'hui encore, l'espace Schengen ne concerne pas tous les États de l'Union, mais y associe des États non membres tels que l'Islande, la Norvège et la Suisse. De même, si l'euro n'est la monnaie que de vingt États membres de l'Union, il est aussi celle d'États tiers : Andorre, Monaco, Saint-Marin et le Vatican l'utilisent, en accord avec l'UE, et certains pays et territoires, comme le Kosovo et le Monténégro, l'emploient de fait.

40 Groupe des Douze, « Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century », rapport, septembre 2023, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf (consulté le 8 mai 2025).

La Charte sociale a, de même, été adoptée en 1989 par seulement onze des douze États membres, le Royaume-Uni ayant refusé de la signer et s'étant ensuite opposé à ce qu'elle constitue un chapitre social dans le traité de Maastricht. En conséquence, un accord sur la politique sociale a été annexé à ce traité sous la forme d'un protocole qui s'appliquait uniquement à onze États. On peut aussi mentionner l'initiative de défense européenne proposée en 2003 par l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg; bien qu'elle soit antérieure à l'extension des coopérations renforcées à la PESC, elle s'apparente à ce mécanisme. La convention Prüm a été négociée dans le même esprit: il s'agit d'un traité de coopération en matière d'affaires criminelles, adopté en 2005 par l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas. Il est extérieur à l'Union, mais prévoit que les normes européennes priment sur ses propres dispositions et reste ouvert à tout État membre de l'Union qui désire le rejoindre.

La crise de l'eurozone a conduit à une inflation des initiatives extérieures aux traités. C'est là le résultat de la conjonction d'un besoin urgent de davantage d'intégration en matière de coordination macro-économique et d'encadrement des pratiques budgétaires et fiscales nationales, et de profondes divergences entre les États membres sur les moyens d'y parvenir. Le mécanisme européen de stabilité, adopté en 2012, a ainsi été négocié en marge du cadre institutionnel de l'Union par les seuls États membres de la zone euro. Ce traité a créé une nouvelle organisation internationale, siégeant à Luxembourg, destinée à apporter une aide financière aux États de la zone euro en difficulté. Le traité budgétaire (2012) est, lui aussi, un accord intergouvernemental signé par tous les États membres, excepté la Croatie, la République tchèque et le Royaume-Uni. D'un point de vue formel, il est extérieur au droit de l'Union mais contient des dispositions visant à essayer de l'intégrer dans les traités européens. Outre cette multiplication des initiatives intergouvernementales et des traités extérieurs au cadre de l'Union, on note une inflation des *opt-outs* formels ou informels qui exemptent certains pays de politiques et de dispositifs tels que l'Union économique et monétaire, la citoyenneté européenne, l'espace de liberté, de sécurité et de justice ou la Charte des droits fondamentaux.

Il faut prendre acte aujourd'hui de l'existence d'une intégration européenne à plusieurs vitesses, qui n'implique pas forcément tous les États, mais peut en associer d'autres, extérieurs à l'Union. Les responsables des États membres et des institutions européennes ont toujours rechigné à l'assumer. Cette situation est un obstacle majeur à la compréhension, par les citoyens de l'Union, de sa structure, de ses finalités ou de son mode de fonctionnement – et donc à sa légitimation. Mais les choses changent. Le tabou est tombé en raison du Brexit et de la reconnaissance des difficultés institutionnelles et politiques suscitées par l'élargissement massif de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale. La célébration des soixante ans du traité de Rome a ainsi vu émerger l'idée d'une formalisation d'une intégration à plusieurs vitesses⁴¹, et les discussions de 2023-2024 sur la réforme de l'UE et l'élargissement ont poursuivi cette piste également, quand bien même aucune initiative concrète n'est actuellement à l'agenda⁴².

41 C. Chatignoux et G. Grésillon, « L'Europe à plusieurs vitesses ressurgit au 60^e anniversaire du traité de Rome », *Les Échos*, 5 février 2017.

42 Cela a mené à de nouveaux travaux académiques sur l'intégration différenciée et la question de la désintégration : F. Schimmelfennig et T. Winzen, *op. cit.*, 2020 ; B. Leruth, S. Gänzle et WJ. Trondal, *op. cit.*, 2019 ; F. Schimmelfennig, « European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises », *Journal of European Public Policy*, 25(7), 2018, p. 969-989 ; B. Leruth et C. Lord, « Differentiated Integration in the European Union: A Concept, a Process, a System or a Theory? », *Journal of European Public Policy*, 22(6), 2015, p. 754-763 ; D. Webber, *European Disintegration?: the Politics of Crisis in the European Union*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2018.

CHAPITRE VIII

La politique étrangère de l'Union européenne

À l'origine, le projet d'intégration européenne était avant tout un projet régional. L'idée était d'intégrer les marchés entre les États membres participants, mais pas d'imposer la Communauté comme un acteur majeur des relations internationales. Les États conservaient leur souveraineté, notamment en matière de diplomatie, de sécurité et de défense. Ces questions étaient traitées par des organisations internationales spécifiques : OTAN, Union de l'Europe occidentale (UEO), ONU, etc. Néanmoins, la Communauté s'est progressivement imposée comme un acteur mondial majeur dans ses propres domaines de compétence, où elle s'exprimait et négociait au nom des États membres. Les responsables politiques nationaux ont également été incités à envisager un rôle accru de l'Europe au niveau international en raison de l'évolution du contexte global : effondrement du bloc soviétique, montée en puissance des BRICS¹, désengagement américain, émergence de nouveaux types de menaces, retour de la guerre sur le continent européen, etc. Le projet d'intégration européenne, à l'origine purement économique et civil, a donc

1 Initialement, BRIC est un acronyme désignant quatre pays se regroupant lors de sommets à partir de 2009 : Brésil, Russie, Inde et Chine. En 2011, l'adhésion de l'Afrique du Sud donne naissance à l'acronyme BRICS. En 2024, avec l'ajout de l'Égypte, des Émirats arabes unis, de l'Éthiopie et de l'Iran, le groupe devient les BRICS+.

pris une tournure plus politique, incluant des compétences dans le domaine de la sécurité, de la défense et de la diplomatie².

Depuis la formalisation de sa politique étrangère par l'Acte unique européen en 1987 et le traité de Maastricht en 1993, suivie de l'institution d'un haut représentant pour la PESC (1999) puis pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (2009), l'UE a constamment adapté son approche vis-à-vis du reste du monde. Au fil du temps, elle est devenue un point de référence de plus en plus important pour de nombreux pays non européens et pour les organisations internationales. Historiquement, l'Union a une tradition de coopération avec et au sein des organisations internationales, ce qui explique sa forte tendance au bi- et au multilatéralisme. Bruxelles est actuellement la deuxième ville après Washington DC en termes de présence diplomatique et accueille chaque année de nombreux dirigeants et représentants de haut niveau du monde entier. Ceci, associé à sa position stratégique, en fait un lieu clé de politique étrangère et de la diplomatie.

Selon Eurostat, en 2023, l'UE était la troisième puissance économique mondiale (14,5 % du PIB)³, juste après la Chine et les États-Unis, alors qu'elle ne comptait que 5,7 % de la population du globe, pour 2,9 % de sa superficie⁴. Malgré un déclin lent mais constant de sa part du PIB mondial, l'UE reste le plus grand bloc commercial. Elle se distingue également en tant que premier donateur mondial (avec ses États membres) en matière de développement et d'aide humanitaire. Elle joue également un rôle de premier plan dans la promotion des normes environnementales, la lutte contre le changement climatique et la protection des droits fondamentaux. En outre, grâce à ses capacités militaires

2 Voir S. Keukeleire et T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2022.

3 A. O'Neill, « European Union: Share in Global Gross Domestic Product Based on Purchasing-Power-Parity from 2020 to 2030 », 8 mai 2025, <https://www.statista.com/statistics/253512/share-of-the-eu-in-the-inflation-adjusted-global-gross-domestic-product> (consulté le 3 août 2025).

4 Union européenne, « Faits et chiffres sur l'Union européenne », https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_fr (consulté le 4 août 2025). Autres pays : Chine (18,5 %), Inde (17,7 %), États-Unis (4,3 %), Indonésie (3,5 %), Brésil (2,8 %).

et de défense propres, l'UE a participé à trente-cinq opérations militaires et civiles depuis 2003⁵.

Néanmoins, pour bien comprendre la politique étrangère de l'UE, il est essentiel de rappeler qu'elle est un acteur international particulier et que les comparaisons avec d'autres États, régions ou organisations doivent être effectuées avec prudence. L'UE agit au niveau mondial au nom de ses vingt-sept États membres, mais sa capacité d'action dépend des compétences dont elle jouit au titre des traités, de procédures décisionnelles complexes, et des positions adoptées tant par ses institutions que par les États membres.

Compte tenu de la variété des instruments dont elle dispose et de la nature complexe de ses politiques extérieures, la politique étrangère de l'UE est souvent qualifiée d'action extérieure. Nous utiliserons ici les deux concepts.

Nous présenterons d'abord le cadre institutionnel de la politique étrangère de l'UE, ainsi que ses principaux acteurs et institutions. Nous passerons ensuite en revue les différents aspects de la politique étrangère de l'UE, et la question de la culture stratégique. Nous examinerons enfin les perspectives pour l'action extérieure de l'UE, dans le contexte des multiples crises qui l'ont contrainte à s'inventer un rôle global sur le tard.

LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UE

Après l'échec de la Communauté européenne de défense (1954), les compétences extérieures des Communautés ont été limitées aux questions économiques : établissement de la politique commerciale commune (PCC), gestion d'un tarif extérieur, négociations commerciales internationales. Plus tard, la CEE a acquis le pouvoir de négocier des accords internationaux avec des pays tiers et bénéficié de la personnalité juridique internationale. Cependant, son action extérieure était très éloignée de la politique étrangère traditionnelle des États.

5 Union européenne, « EU Missions and Operations – EU Common Security and Defence Policy (CSDP) », mars 2023, www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EU-mission-and-operation_2023_1.pdf (consulté le 3 août 2025).

Les choses ont beaucoup évolué depuis, mais le rôle international de l'Union se heurte résolument à la souveraineté des États membres en la matière. La situation actuelle est le résultat de plusieurs avancées marquantes.

Le rapport de Luxembourg (1970) a été la première tentative de doter la CEE des moyens de mener une politique étrangère. Il reconnaissait la nécessité d'une coopération plus poussée entre les États membres et établissait la coopération politique européenne (CPE)⁶. Fondée sur une dynamique strictement intergouvernementale, il s'agissait d'une méthode informelle de coordination et de consultation entre les États membres de la CEE, destinée à faciliter les échanges d'informations et à adopter des positions communes lorsque cela s'avérait nécessaire. Le consensus était requis pour toutes les décisions et il n'y avait pas de transfert de pouvoirs aux institutions communautaires ni de rôle pour celles-ci. Ces pratiques informelles ont été renforcées par le rapport de Copenhague en 1973. Les États membres se sont entendus pour mettre en place de nouvelles procédures et structures afin de créer un véritable cadre institutionnel. Ils se sont, par exemple, accordés sur la nécessité intérieure de consulter leurs partenaires européens avant de prendre des mesures unilatérales.

En 1987, l'Acte unique européen (AUE) a constitué une nouvelle étape pour la politique étrangère de l'UE, en établissant le secrétariat permanent de la CPE au sein du secrétariat du Conseil. L'AUE n'a pas entraîné une refonte de la politique étrangère de la CEE, mais a surtout codifié les pratiques existantes de la CPE. Ainsi, les questions de sécurité et de défense étaient toujours exclues de cette forme de coopération et traitées séparément lors des réunions du Conseil.

Avec le traité de Maastricht en 1993, un cadre approprié pour la politique étrangère européenne a finalement été établi et codifié. L'Union européenne (UE), nouvellement rebaptisée, s'articule autour d'une structure à trois piliers : premièrement, la Communauté européenne, y compris l'UEM, fondée sur une approche supranationale ; deuxièmement, la politique étrangère

6 Telle est la principale conclusion du rapport de Luxembourg, connu également sous le nom de rapport Davignon, adopté en 1970 par les ministres des Affaires étrangères des membres de la CEE de l'époque.

et de sécurité commune (PESC), basée sur une approche intergouvernementale; troisièmement, la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), régie par la même logique. Avec ce nouveau traité, la politique étrangère de l'UE a été dotée d'une structure institutionnelle unique. Les réunions rassemblant les acteurs de la politique étrangère ont été codifiées et l'UE a acquis la capacité de clarifier son agenda. Cependant, la PESC a rapidement montré ses limites, car elle n'a pas réussi à éviter les conflits en Bosnie-Herzégovine (1992-1996) et au Kosovo (1999)⁷.

Le traité d'Amsterdam (1997) a créé le poste de haut représentant (HR) de la PESC. L'objectif était de doter l'Union d'un acteur capable d'assister la présidence tournante du Conseil, de définir l'agenda de la politique étrangère de l'UE et de contribuer à la mise en œuvre de la PESC. Toutefois, le HR manquait de compétences, car il ne détenait pas le pouvoir d'initiative et aucune structure institutionnelle n'avait été mise en place pour soutenir son travail.

En décembre 1998, la déclaration franco-britannique de Saint-Malo a ouvert la voie à l'introduction des questions de défense dans l'action extérieure de l'UE. Un an plus tard, le Conseil européen d'Helsinki a renforcé la structure institutionnelle de la PESC en introduisant la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), composée des organes suivants: le comité politique et de sécurité (CoPS), le comité militaire de l'UE (CMUE) et l'État-major de l'UE (EMUE), ainsi que le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CivCom). Le CoPS est chargé de suivre la situation internationale et peut fournir des avis au Conseil. Le traité de Nice (2001) a formalisé ces organes.

En 2001, les attentats du 11 septembre ont suscité un réexamen de la politique de l'UE à l'égard du monde. Peu après, la Convention sur l'avenir de l'Union a été créée et a proposé un traité constitutionnel pour l'UE. Bien que le processus de ratification ait échoué en raison des référendums français et néerlandais

7 F. Bindi, « European Union Foreign Policy: A Historical Overview, in *The Foreign Policy of the EU: Assessing Europe's Role in the World*, Washington DC, Brookings Press, 2022.

de 2005, il a donné de nouvelles impulsions à l'action extérieure de l'Union. Un consensus s'est dégagé sur la nécessité de la doter des moyens de mieux lutter contre le terrorisme et le trafic d'êtres humains, de drogues et d'armes, et de s'adapter aux tensions internationales croissantes. En 2003, l'UE a lancé sa première stratégie de politique étrangère, la stratégie européenne de sécurité (SES), sous les auspices du haut représentant de l'époque, Javier Solana. Cette stratégie a constitué un tournant historique en définissant pour la première fois un programme commun pour l'action extérieure de l'UE⁸.

Un an plus tard, en 2004, l'UE s'est élargie à dix nouveaux États membres. La nécessité de réforme est devenue pressante et a abouti à la signature en 2007 du traité de Lisbonne. Il définit le cadre institutionnel de la politique étrangère de l'UE tel que nous le connaissons aujourd'hui en introduisant plusieurs nouveautés : l'abolition de l'ancienne structure à trois piliers de l'UE, permettant de regrouper toutes les dimensions de la politique étrangère sous le même titre du traité⁹ ; l'octroi de la personnalité juridique internationale à l'UE ; l'institutionnalisation du Conseil européen, qui se voit confier la capacité de prendre des décisions juridiquement contraignantes et un rôle fondamental dans la définition d'un cadre stratégique pour la politique étrangère de l'UE ; la création d'un poste de président permanent du Conseil européen ; l'institutionnalisation d'un haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, agissant en tant que président du Conseil des affaires étrangères et vice-président de la Commission (HR-VP) ; la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), placé sous l'autorité du HR-VP et regroupant la plupart des services de la Commission et du Conseil en charge de la politique étrangère ; l'introduction d'une clause de défense mutuelle et de la possibilité d'une coopération structurée permanente (PESCO), sur le modèle des coopérations renforcées existant déjà en matière communautaire ; la transformation de la politique européenne de sécurité

8 S. Biscop, « La stratégie européenne de sécurité. Mettre en œuvre une approche distinctive de la sécurité », *Sécurité & Stratégie*, 82, 2004, p. 42.

9 Le titre V du traité sur l'Union européenne (TUE) se lit comme suit : « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune ».

et de défense (PESD) en une politique de sécurité et de défense commune (PSDC), afin d'accroître ses capacités opérationnelles civiles et militaires. Concrètement, le traité étend les missions de Petersberg¹⁰ et dote l'Agence européenne de défense (AED) de moyens supplémentaires.

Avec le traité de Lisbonne et la PESCO, activée par vingt-cinq États en 2017 (rejoints par le Danemark en 2022), l'UE est mieux équipée pour agir sur la scène internationale. Cependant, cette évolution n'est pas le reflet d'une volonté politique de transformer l'UE en une organisation capable de traiter les questions de défense et de sécurité, comme l'est l'OTAN, mais d'une réaction à une série d'événements internationaux et internes. Ils suscitent des mobilisations, mais celles-ci sont souvent passagères et d'autres événements peuvent avoir un impact négatif sur le développement de la politique étrangère de l'UE. Ainsi, la crise financière qui a éclaté en 2008 a contraint les États membres à réduire leurs budgets dans ce domaine et a alimenté l'euroscepticisme partout dans l'Union, ce qui a éteint le désir des dirigeants nationaux de renforcer cette politique. Le Brexit a également été un obstacle, compte tenu de l'importance de la capacité militaire et de l'influence diplomatique du Royaume-Uni. Mais, dans le même temps, il est devenu évident qu'un ordre mondial multipolaire était en train d'émerger : un nombre croissant d'acteurs (Russie, Brésil, Chine, Inde, Mexique, Turquie, Iran, etc.) veulent contribuer à la définition des problèmes et des solutions du monde, et l'Union ne peut rester inerte.

L'élection de Donald Trump aux États-Unis en 2016 a conduit à un réexamen du rôle des États-Unis dans la sécurité européenne. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine en 2022 a ensuite confirmé que la fin de l'ère soviétique ne signifiait pas l'absence de tensions entre l'Est et l'Ouest. D'autre part, le retour

10 Les missions de Petersberg définissent les actions militaires que l'UE peut entreprendre dans le cadre de ses opérations de gestion de crise. Il s'agit généralement de missions humanitaires et d'évacuation, de missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, de missions de forces de combat dans la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix, d'opérations conjointes de désarmement, de missions de conseil et d'assistance militaires et de missions de stabilisation post-conflit. Voir S. G. von Kielmansegg, « The Meaning of Petersberg: Some Considerations on the Legal Scope of ESDP Operations », *Common Market Law Review*, 44(3), 2007, p. 629-648.

de Donald Trump à la Maison-Blanche en 2025 a ravivé les doutes quant à la capacité de l'OTAN à assurer la sécurité de l'Europe, et a ébranlé les alliances qui structuraient les relations internationales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ces événements ont remis les questions de sécurité et de défense à l'ordre du jour et démontré que, même si elles ne faisaient pas partie des objectifs initiaux de l'intégration européenne (à l'exception de la Communauté européenne de défense, mort-née) et même si elles ne font toujours pas partie de ses compétences clés, l'UE est contrainte de les prendre en considération.

Aujourd'hui, le cadre institutionnel de la politique étrangère de l'UE est très complexe et repose sur des interactions subtiles entre les États membres et d'autres acteurs. Dans cette section, nous présenterons les principales institutions impliquées.

ACTEURS ET INSTITUTIONS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UE

Le Conseil européen

Le Conseil européen, qui est aujourd'hui une institution de l'UE dotée de son propre personnel et de son propre budget, identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union en ce qui concerne la PESC et définit des orientations générales pour les autres domaines de l'action extérieure (articles 22 et 26 TUE). Comme nous l'avons vu précédemment, il adopte ses décisions par consensus et les rapporte dans ses conclusions et décisions. Le traité de Lisbonne a introduit un poste de président permanent, qui assure la représentation extérieure de l'Union pour les questions relatives à la PESC (article 15.5 TUE). Il est important de noter que le président n'a pas d'autorité sur le Conseil européen, ni de pouvoir de décision ; il s'agit davantage d'un *chairman* chargé de faciliter l'émergence d'un consensus et de préparer les négociations, et d'un représentant de l'institution.

La définition de la politique extérieure de l'UE par le Conseil européen, qui requiert l'unanimité, n'est pas chose aisée. Les chefs d'État et de gouvernement restent focalisés sur les enjeux nationaux et sont souvent réticents à l'idée de faire la moindre concession pour faciliter un accord. De plus, le Conseil européen n'est pas directement impliqué dans le processus législatif et dans les opérations de politique étrangère, qui sont entre les

maines d'autres institutions et organes. Il dépend donc de leur bonne volonté, de leur efficacité et de leur propre point de vue sur ces questions.

Le Conseil de l'UE

Le Conseil de l'UE élabore la PESC et prend les décisions nécessaires à sa définition et à sa mise en œuvre sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen (article 26 TUE). Cela signifie qu'il a notamment le pouvoir de signer, de conclure ou de suspendre des accords internationaux et d'adopter des actes unilatéraux. La principale formation du Conseil traitant de la politique étrangère est évidemment la formation affaires étrangères, qui est présidée par le HR/VP et non par la présidence tournante semestrielle.

Le travail du Conseil dans le domaine des affaires extérieures est soutenu par plusieurs organes spécifiques. Le principal est le comité politique et de sécurité (CoPS), qui est assisté par le comité militaire, le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises et plus de vingt groupes de travail dédiés¹¹. Comme pour les autres politiques, les propositions législatives sur les questions de politique étrangère sont d'abord examinées par des groupes de travail et des comités où siègent de hauts fonctionnaires des États membres, puis par le CoPS pour les questions de PESC/PSDC et par le COREPER II pour toutes les autres questions relatives à l'action extérieure de l'UE. Les ministres discutent des points les plus sensibles sur le plan politique, mais la plupart des décisions et des accords sont conclus avant cette étape.

La Commission européenne

Malgré le rôle central dévolu au Conseil européen et au Conseil en matière d'affaires extérieures, la Commission reste un acteur crucial à Bruxelles et dans les forums internationaux, et détient toujours le droit d'initiative exclusif dans la plupart des domaines de l'action extérieure de l'UE. La PESC et la PSDC sont des exceptions de taille, mais les initiatives prises par la Commission pour les politiques internes qui ont une dimension extérieure et

11 S. Keukeleire et T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2022, p. 69.

les politiques externes civiles (commerce, aide au développement, coopération, etc.) restent fondamentales. La Commission peut aussi nourrir le débat sur la politique étrangère de l'Union par le biais de ses communications – même si elles sont dépourvues d'effet contraignant.

La Commission a également un rôle plus général à jouer, puisque la politique étrangère de l'UE est fondée sur les valeurs de celle-ci et qu'elle est chargée de les promouvoir¹². L'article 21.1 TUE stipule en effet que « l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ».

Le collège des commissaires assure également la représentation extérieure de l'UE pour toutes les questions autres que les affaires étrangères et la PESC (article 17 TUE)¹³. En outre, rappelons que le haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission.

La Commission est également très impliquée dans les affaires extérieures au niveau administratif et opérationnel. Plusieurs DG s'occupent principalement des affaires extérieures, telles que les DG en charge du commerce (DG TRADE), de la politique de voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), des partenariats internationaux (DG INTPA) et de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO). En janvier 2021, la Commission a créé une nouvelle direction dédiée aux activités de l'industrie de la défense, la DG DEFIS (direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace). La Commission héberge également le Service des instruments de politique étrangère (IPE),

12 A. Zotti, « The Relations Between the EEAS and the European Commission in the EU's Foreign Policy System », *Global Re-Ordering: Evolution Through European Networks*, août 2024, p. 4, <https://cris.unu.edu/relations-between-eeas-and-european-commission-eus-foreign-policy-system>.

13 F. Roux, « La représentation extérieure de l'UE : une simple question de protocole ? », *European Policy Brief*, 69, avril 2021, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2021/04/EPB69.pdf?type=pdf> (consulté le 3 août 2025).

qui est chargé de nombreuses actions de la politique étrangère de l'UE, gère ses instruments et programmes, et joue un rôle clé dans son volet financier et opérationnel. Elle travaille en étroite collaboration avec le SEAE et rend compte au HR/VP. D'autres DG ont également une activité extérieure importante, en raison de l'interaction entre les dimensions internes et externes des politiques qu'elles gèrent, comme les DG en charge de l'énergie (DG ENER), de l'environnement (DG ENV) ou du changement climatique (DG CLIMA).

La Commission dispose aussi d'une compétence générale pour conduire les négociations avec les pays tiers et les organisations internationales en matière de commerce et de coopération. L'action extérieure de l'UE est également influencée par le rôle budgétaire de la Commission, qui est chargée de proposer le budget général et de l'exécuter. En juin 2021, avec l'adoption du nouveau cadre financier pluriannuel (2021-2027), la majorité des instruments extérieurs autonomes ont été fusionnés en un seul : l'instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI). Il représente 79,5 milliards d'euros sur le cycle et vise à soutenir l'action extérieure de l'UE dans des domaines tels que le développement humain, le changement climatique, la protection de l'environnement et les actions liées aux migrations.

Le Parlement européen

Comme nous l'avons vu précédemment, le Parlement européen a toujours été très actif dans le domaine des affaires extérieures, même si cela ne fait pas partie de ses prérogatives. Ce fut particulièrement le cas après les premières élections directes (1979), à une époque où les députés européens étaient privés de véritables pouvoirs législatifs et cherchaient à développer un rôle international pour compenser cette situation. Ce rôle était principalement basé sur des résolutions non contraignantes et des contacts avec les dirigeants de pays tiers. Aujourd'hui, le PE adopte encore de nombreuses résolutions non législatives commentant la situation dans d'autres parties du monde, demandant parfois une action au nom d'autres institutions de l'UE. Bien qu'il ne soit pas un acteur clé dans ce domaine, comme la plupart des parlements

nationaux d'ailleurs, le PE a toujours soutenu la PESC et tenté de l'influencer.

Au fil des ans, le PE a créé plusieurs commissions chargées des questions de politique étrangère. La commission des affaires étrangères (AFET) échange régulièrement avec des fonctionnaires du SEAE et de la Commission; elle prépare les avis du PE et des projets de rapports (non contraignants) sur les questions de politique étrangère. La commission du développement (DEVE) est responsable de la mise en œuvre et du suivi de la politique de développement de l'UE. La commission du commerce international (INTA) est chargée de la politique commerciale de l'UE et de ses relations avec les pays tiers, les organisations régionales et internationales, ainsi que de la rédaction d'avis sur les accords commerciaux. Le PE a également mis en place des sous-commissions traitant de domaines spécifiques, comme celles des droits de l'homme (DROI) et de la sécurité et de la défense (SEDE). Comme on l'a vu, le PE a également établi plus de quarante délégations interparlementaires visant à développer les contacts internationaux du PE. Le président du PE a aussi des activités internationales soutenues: voyages officiels, réunions et contacts avec des dirigeants d'autres pays et d'organisations internationales, réception officielle de nombreux leaders lors des sessions du PE¹⁴.

Le rôle du PE en matière de politique étrangère est toutefois restreint d'un point de vue formel: ses pouvoirs législatifs se limitent à l'approbation (essentiellement d'accords internationaux) ou à la consultation. Cependant, il exerce une certaine influence grâce à ses autres compétences. Tout d'abord, le PE est colégislateur dans la plupart des domaines civils de l'action extérieure (commerce, politique de développement, coopération, etc.) et pour toutes les politiques internes qui ont une dimension extérieure (politique de concurrence, marché intérieur, énergie, environnement, agriculture, etc.). Deuxièmement, le PE exerce une influence sur les affaires extérieures par le biais de

14 M. Goinard, *The Growing Role of the European Parliament as an EU Foreign Policy Actor*, Cham, Springer International Publishing, 2020, p. 107-124; A. Cofelice et S. Stavridis, « The European Parliament as an International Parliamentary Institution (IPI) », *European Foreign Affairs Review*, 19(2), 2014, p. 145-178.

son pouvoir budgétaire. Il codécide de toutes les dépenses, peut amender, voire rejeter, le budget de l'UE, et joue un rôle clé dans le contrôle budgétaire. Il convient de noter que le financement de la PESC est régi par des dispositions spécifiques, contenues dans l'article 41 TUE, qui limitent le pouvoir du PE. Néanmoins, dans les domaines politiques où il est largement exclu des procédures décisionnelles, le budget peut constituer une méthode alternative pour orienter l'élaboration des politiques dans le sens qu'il souhaite¹⁵. Enfin, le PE utilise son pouvoir de contrôle pour surveiller l'action extérieure de l'UE : il peut soumettre des questions orales ou écrites à la Commission, au Conseil et au HR/VP et organiser des auditions publiques avec les commissaires et le HR/VP. Des consultations régulières avec le HR/VP sont prévues par le traité (article 36 TUE) en ce qui concerne les questions de PESC/PSDC.

Le haut représentant

Pendant des décennies, la politique étrangère européenne a été blâmée pour son manque de *leadership*. Le traité d'Amsterdam a fait un premier pas vers la représentation de l'UE en tant qu'acteur mondial en introduisant la fonction de haut représentant (HR). À l'époque, la fonction exacte était celle de « secrétaire général du Conseil de l'Union européenne / haut représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune » (SG/HR). On parlait de « double casquette », puisque deux fonctions étaient combinées. Le premier SG/HR a été Javier Solana Madariaga, ancien ministre espagnol des Affaires étrangères et ancien secrétaire général de l'OTAN (1999-2009). Il a donné à l'Union une activité diplomatique, une visibilité et une stabilité accrues.

Le traité de Lisbonne est allé plus loin en créant la fonction de HR/VP, afin de renforcer la cohérence et la lisibilité à l'action extérieure globale de l'UE. Ce nouveau poste est doté d'une « triple casquette », puisqu'il fusionne trois fonctions pré-existantes : HR pour la PESC, vice-président de la Commission européenne et président du Conseil des affaires étrangères – qui échappe à la présidence semestrielle tournante. Le HR/VP est

15 B. Kleizen, « Mapping the Involvement of the European Parliament in EU External Relations – A Legal and Empirical Analysis », *Center for the Law of EU External Relations – CLEER Papers*, 4, 2016, p. 26-27.

également à la tête du nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de plusieurs agences : l'Agence européenne de défense, le Centre satellitaire (SatCen) et l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IESUE). Le HR/VP est désormais responsable de la mise en œuvre de la PESD avec les États membres et de l'application des décisions adoptées par le Conseil européen et le Conseil.

Plus concrètement, le HR/VP a quatre tâches principales. Premièrement, il préside le Conseil des affaires étrangères (sauf dans sa configuration commerciale); il prépare l'ordre du jour de la réunion et doit faire converger les positions des États membres. Deuxièmement, il préside le groupe des commissaires sur l'action extérieure. Troisièmement, il formule des initiatives politiques et soumet des propositions au Conseil. Enfin, avec le président du Conseil européen, il représente l'Union pour ce qui relève de la PESD, mène le dialogue politique avec les pays tiers et représente l'Union dans les organisations internationales et lors des conférences internationales.

La première HR/VP était la Britannique Catherine Ashton (2009-2014), l'ancienne commissaire au Commerce. Pour le mandat actuel (2024-2029), la fonction est occupée par Kaja Kallas, ancienne Première ministre d'Estonie.

Le Service européen pour l'action extérieure

Le HR/VP est assisté par un Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Il ne s'agit pas d'une institution en tant que telle, mais d'un organe fonctionnellement autonome, distinct du Conseil et de la Commission, doté de son propre budget administratif et géré par le HR/VP¹⁶. Concrètement, le SEAE fusionne les services de relations extérieures de la Commission et du Conseil, et fait appel à des diplomates détachés des États membres¹⁷. Son siège se trouve à Bruxelles, à proximité de ceux

16 Union européenne, « Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure », *Journal officiel*, 201/30, 3 août 2010.

17 Le mandat des diplomates détachés des États membres auprès du SEAE est de quatre ans, renouvelable une fois, l'objectif étant d'assurer la mobilité au sein des ministères des Affaires étrangères nationaux et d'accroître les possibilités d'échange de cultures diplomatiques au sein de l'Union.

du Conseil et de la Commission, autour du rond-point Schuman. Il emploie plus de 2 000 personnes à Bruxelles et autant dans les délégations et bureaux de l'UE à travers le monde.

Le SEAE est présidé par le HR/VP et soutenu par un secrétaire général et trois secrétaires généraux adjoints. Il comprend un département en charge des questions globales et multilatérales et six départements géographiques, ainsi que des départements permanents de gestion des crises chargés de mener les politiques de PSDC. Les représentants spéciaux de l'UE (RSUE) rendent compte directement au HR/VP et s'occupent de questions spécifiques ou de zones de conflit.

Les délégations de l'UE

Le traité de Lisbonne a transformé le réseau des délégations de la Commission à l'étranger en délégations de l'UE ayant un statut similaire à celui des ambassades nationales. Ce réseau est intégré au SEAE et remplit un certain nombre de tâches. Tout d'abord, les délégations agissent comme les ambassades de l'UE, assurant sa représentation à l'étranger auprès des pouvoirs publics, de la population en général et des forces économiques et sociales. Ensuite, elles jouent un rôle dans la mise en œuvre des politiques de l'UE et dans la communication à leur sujet. Elles rendent des comptes à la Commission. Avant le traité de Lisbonne, les délégations ne représentaient l'Union que pour les politiques relevant du champ d'action de la Commission, principalement le commerce et le développement; aujourd'hui, elles représentent l'Union à l'étranger pour toutes ses politiques. Elles peuvent également mener des négociations sur la base d'un mandat donné. Les délégations organisent les visites des fonctionnaires et des dirigeants de l'UE dans le pays. Elles assurent aussi la coordination entre les représentations diplomatiques des États membres et remplissent un rôle consulaire, offrant une protection aux ressortissants de l'UE dans certaines situations, notamment lorsque leur pays ne dispose pas d'une ambassade propre; il faut rappeler que de nombreux États membres de l'Union ont un réseau diplomatique limité et n'ont pas d'ambassade dans la plupart des pays du monde. Enfin, les délégations mettent en œuvre l'aide extérieure.

Il existe actuellement plus de 140 délégations et bureaux de l'UE dans le monde, ainsi que des missions permanentes représentant l'UE dans des organisations internationales telles que l'ONU (New York, Genève et Rome), l'OSCE (Vienne), l'OCDE (Paris), le Conseil de l'Europe (Strasbourg), l'Union africaine (Addis-Abeba) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) (Jakarta). Chaque délégation est dirigée par un chef de délégation ayant le rang et les privilèges d'un ambassadeur, généralement un ancien ambassadeur d'un État membre. Les délégations sont structurées en différentes sections (administration et finances, politique, économie, développement, information et presse, etc.). La structure, la taille et la composition des sections varient et dépendent de l'importance des relations avec le pays hôte ou l'organisation multilatérale¹⁸. Les délégations sont composées de fonctionnaires de l'UE, de diplomates nationaux des États membres et d'employés locaux.

LES DIFFÉRENTS ASPECTS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UE

La politique étrangère de l'UE, comme le système institutionnel de l'UE, est le résultat d'une histoire longue et chaotique, forgée par des contraintes extérieures, de nombreux échecs et quelques réussites. Sa structure est complexe, car elle doit s'adapter au principe de la souveraineté des États membres en matière de diplomatie et de défense. Elle est donc difficile à appréhender et souvent décrite comme multiforme, multiméthode et multiniveau¹⁹. Elle est multiforme parce qu'elle couvre un large éventail de domaines; elle est multiméthode parce qu'elle combine différents modes de prise de décision; enfin, elle est multiniveau car elle opère aux échelles nationale, européenne et globale.

Concrètement, l'action extérieure de l'UE comprend trois composantes principales. La première est la PESC, en ce compris la PSDC. La deuxième est constituée des politiques extérieures civiles de l'Union, telles que le commerce, le développement et la

18 D. Helly *et al.*, « A Closer Look into EU's External Action Frontline. Framing the Challenges Ahead for EU Delegations », Centre européen de gestion des politiques de développement, note d'information 62, mars 2014, p. 4.

19 S. Keukeleire et T. Delreux, *op. cit.*, p. 1.

coopération, l'action humanitaire, l'élargissement, la conclusion d'accords internationaux et l'imposition de sanctions. Le troisième élément est la dimension externe des politiques internes, telles que l'énergie, l'environnement et le changement climatique, les migrations, la santé ou encore la culture, qui ont une dimension de plus en plus internationale.

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Comme pour toutes les politiques, l'essentiel de la base juridique de la PESC est défini dans la partie 5 du TFUE (articles 205 à 222). Toutefois, en raison de sa nature intergouvernementale, elle fait également l'objet du titre V du TUE (articles 21 à 46). Avec le traité de Lisbonne, la PSDC est devenue partie intégrante de la PESC, ce qui permet, potentiellement, à l'UE de jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de la sécurité. En outre, elle ne se réfère plus uniquement à des actions de nature militaire et inclut des tâches humanitaires et de sauvetage, ainsi que la prévention des conflits et le maintien de la paix.

La PESC s'appuie sur trois séries d'instruments: le renforcement de la coopération entre les États membres (échange d'informations, coordination), la définition d'orientations générales et l'adoption de décisions (stratégies communes, positions communes, actions conjointes). Les orientations générales sont incluses dans les conclusions et les déclarations publiques du Conseil européen. Le Conseil adopte des décisions plus spécifiques, comme la nomination d'un nouveau RSUE, le lancement d'opérations de gestion de crise dans le cadre de la PSDC ou l'adoption de sanctions et de mesures restrictives. La politique étrangère de l'UE est principalement une diplomatie déclaratoire, basée sur des dialogues politiques avec des pays tiers, des déclarations et des prises de position.

La PESC est également mise en œuvre par trois autres instruments. Le premier, les démarches, consiste en des déclarations confidentielles ou des interpellations émises par le HR/VP et transmises à un pays tiers par l'intermédiaire de la délégation de l'UE. Le dialogue politique, lui, est mené à différents niveaux (chef d'État, ministériel, technique) afin d'échanger des informations ou de favoriser la coopération avec un pays partenaire.

Enfin, les RSUE sont également un instrument important de la PESC pour atteindre les priorités et les objectifs déclarés de l'UE.

La politique de sécurité et de défense commune (PSDC)

Conformément aux traités, la PSDC peut conduire à une défense commune si le Conseil européen le décide à l'unanimité. Elle n'affecte pas les obligations qui incombent aux États membres dans le cadre de leur appartenance à l'OTAN. Rappelons que, début 2025, vingt-trois des vingt-sept États membres de l'Union appartenaient à l'OTAN. La PSDC fournit à l'UE une capacité militaire et de défense qui lui permet d'agir seule dans le domaine du maintien de la paix, de la prévention des conflits et du renforcement de la sécurité internationale. Conçue comme une politique de gestion des crises extérieures et un mécanisme de développement des capacités, elle comporte une dimension militaire et une dimension civile. En ce qui concerne la dimension militaire, l'UE s'appuie sur les capacités mises à sa disposition par les États membres. La composante civile fait référence au déploiement de personnel non militaire pour contribuer à la consolidation de la paix. Selon le SEAE, vingt-cinq missions PSDC (militaires ou civiles) étaient en cours en 2024, rassemblant environ cinq mille militaires et civils de l'UE.

Il existe trois acteurs principaux de l'action militaire de l'UE. Le comité politique et de sécurité (CoPS), créé en 2001, est composé des ambassadeurs des États membres à Bruxelles. Il se réunit deux fois par semaine pour suivre la situation internationale, fournir des recommandations au Conseil et assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. Le CoPS donne également des orientations au comité militaire européen (CMUE) et à l'État-major de l'Union européenne (EMUE). Le CMUE est la plus haute instance militaire de l'UE : il réunit les chefs d'état-major de la défense de chaque État membre et formule des recommandations à l'intention du CoPS. L'EMUE fournit une expertise militaire au CMUE et au HR/VP.

La dimension civile de la PSDC compte également trois acteurs principaux. Le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CivCom), composé de fonctionnaires nationaux, apporte son expertise lors des situations de crise gérées par le CoPS. La direction de la planification et de la gestion

des crises (CMPD) est un organe du SEAE chargé de la planification et du suivi des actions civiles et militaires. La capacité civile de planification et de conduite (CPCC) est responsable de la conduite opérationnelle des opérations civiles de PSDC. Depuis la première mission PSDC dans les Balkans occidentaux en 2003, l'UE a mené trente-sept opérations sur trois continents ; vingt-deux sont en cours (mai 2025). Les missions peuvent avoir un mandat exécutif ou non exécutif. La plupart des missions civiles sont dans le second cas, se limitant à la surveillance et au soutien, mais la mission « État de droit » de l'Union européenne au Kosovo (EULEX Kosovo) a été mandatée, de 2009 à 2018, avec des pouvoirs exécutifs, notamment en matière d'enquête et de poursuite des crimes.

Une évolution importante de la PSDC a été le lancement de la coopération structurée permanente de l'Union (PESCO) par vingt-cinq États membres en 2017. Cette possibilité, ouverte par le traité de Lisbonne, est similaire aux coopérations renforcées qui existent en matière communautaire depuis le traité d'Amsterdam. La PESCO vise à fournir une structure de coopération dans laquelle tous les États membres – sauf Malte – peuvent créer et renforcer des synergies dans le domaine de la défense. Contrairement à d'autres formes de coopération, le cadre de la PESCO est juridiquement contraignant.

Pour la première fois, le CFP actuel (2021-2027) consacre une rubrique distincte à la sécurité et à la défense (rubrique 5), qui comprend trois items : la sécurité, la défense et la réponse aux crises. Il met en place un trio d'instruments pour la défense : le Fonds européen de défense (FED) vise à soutenir des projets compétitifs et collaboratifs de recherche et développement en matière de défense, ainsi que des opérations PESCO, même si la plupart des coûts liés aux missions de PSDC restent à la charge des États membres participants ; l'instrument « Schengen militaire » vise à faciliter la circulation des troupes et du matériel entre les États membres de l'UE afin de déployer les forces plus rapidement ; enfin, la Facilité européenne de paix est un nouveau fonds de 10,5 milliards d'euros destiné à couvrir les opérations militaires communes des États membres de l'UE et à financer directement des opérations de PSDC (infrastructures, équipements ou assistance militaire à des pays tiers). L'UE peut mobiliser

deux autres instruments financiers pour répondre rapidement aux crises : l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) pour soutenir les activités de sécurité et de maintien de la paix à court terme, et l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) pour fournir des fonds de soutien à la démocratie et à la promotion des droits de l'homme. Comme nous le verrons, de nouvelles initiatives ont été prises en matière budgétaire consécutivement à la réélection de Donald Trump aux États-Unis.

La politique européenne de voisinage (PEV)

La politique européenne de voisinage (PEV) a été lancée en 2003-2004 pour soutenir et favoriser la stabilité, la sécurité et la prospérité dans le voisinage de l'UE. Elle répond à la fin du processus d'élargissement, qui a conduit à l'inclusion de dix nouveaux États membres en 2004 et 2007. Après ces vagues successives, la capacité d'absorption de l'UE a été considérée comme épuisée ; pour autant, il convenait qu'elle continue de s'assurer de la stabilité à ses frontières – ce qu'elle faisait préalablement grâce aux négociations d'élargissement. La PEV est apparue comme un moyen alternatif de maintenir un « cercle d'amis »²⁰ stables en exportant les valeurs de l'UE et en promouvant les réformes dans les pays voisins. Toutefois, elle n'impliquait pas la perspective d'une adhésion à l'UE – jusqu'à ce que la guerre en Ukraine change la situation pour celle-ci, pour la Moldavie et pour la Géorgie. La PEV a fourni un cadre politique unique aux pays de l'est et du sud de l'UE désireux de bénéficier du marché intérieur de l'UE en échange de réformes démocratiques.

La première version de la PEV avait un caractère plutôt asymétrique et eurocentrique. Elle visait à projeter l'Union et ses valeurs à travers des plans d'action et des clauses de conditionnalité, et ne tenait pas compte de la diversité des voisins de l'UE et de l'importance de l'appropriation locale de la politique. La forte contestation de la conditionnalité de la PEV par les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) et les

20 En 2002, à l'occasion de la sixième conférence mondiale de l'ECSA, Romano Prodi (alors président de la Commission européenne) a parlé d'un « cercle d'amis », c'est-à-dire de pays proches de l'UE mais n'en faisant pas partie.

conséquences du Printemps arabe ont conduit à une première révision de la PEV en 2011, suivie d'une seconde en 2015²¹. La version actuelle de la PEV met davantage l'accent sur la stabilisation, la nécessité d'une approche conjointe entre l'UE et ses États membres et s'appuie sur une « conditionnalité positive ». Les grands principes de la PEV révisée sont les suivants : une approche différenciée des pays partenaires, la flexibilité et l'appropriation commune, une plus grande implication des États membres de l'UE et une responsabilité partagée²². La PEV est financée par l'instrument européen de voisinage (IEV) et concerne seize pays²³.

L'action extérieure

Outre la PESC/PSDC, il existe un large éventail de politiques extérieures telles que le commerce international, le développement et la coopération, l'aide humanitaire, la coopération économique et financière avec les pays tiers, les sanctions et les accords internationaux. La base juridique de ces politiques est définie dans la partie 5 du TFUE. Elles bénéficient également d'importantes ressources financières et humaines.

La politique commerciale commune

L'UE est le plus grand bloc commercial au monde pour les biens manufacturés et les services, le plus grand marché d'exportation pour environ 80 pays tiers et un marché intérieur très dynamique de 450 millions de personnes. La politique commerciale de l'UE, appelée politique commerciale commune (PCC), est une compétence exclusive de l'Union depuis le traité de Rome. Elle peut être menée sous trois formes principales : l'application unilatérale de mesures commerciales (par exemple, le système de préférences généralisées, SPG), les accords multilatéraux (par exemple, au

21 G. Sasse, « The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours », *Europe-Asia Studies*, 60(2), 2008, p. 295-316 ; S. Lavenex, « A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality? », in *International Influence Beyond Conditionality*, Londres, Routledge, 2013, p. 143-160.

22 SEAE, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en.

23 Les pays sont répartis en deux catégories : les voisins d'Europe de l'Est et du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Moldavie et Ukraine) et les voisins du sud et de l'est de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie et Tunisie).

niveau de l'Organisation mondiale du commerce) et les accords bilatéraux/interrégionaux (par exemple, les accords commerciaux préférentiels, tels que le CETA avec le Canada).

L'UE a promu des accords multilatéraux dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais plusieurs impasses l'ont amenée à adapter ses stratégies. Elle a opté pour des accords régionaux, interrégionaux et bilatéraux, créant ainsi une vague d'accords commerciaux préférentiels. En 2024, il y avait trente-huit accords commerciaux préférentiels principaux, impliquant soixante-sept pays partenaires.

La politique commerciale et la politique étrangère de l'UE sont liées et l'UE utilise sa politique commerciale comme un outil pour affirmer ses valeurs et son identité politique²⁴. Ainsi, les principes guidant l'action extérieure globale de l'UE figurent en bonne place dans les accords commerciaux. Depuis les années 1990, ils comprennent systématiquement des clauses sur les droits de l'homme et la démocratisation, ainsi que sur le commerce et le développement durable. Le commerce est également le principal domaine politique dans lequel l'Union s'est historiquement exprimée d'une seule voix sur la scène mondiale.

Les accords de libre-échange (ALE) constituent une autre réponse à la crise du multilatéralisme et couvrent aujourd'hui plus d'un tiers des échanges commerciaux de l'UE²⁵. Ils font souvent partie d'accords d'association ou de coopération plus larges, qui incluent une coopération économique, financière ou technique. Ils fournissent un vaste cadre politique de relations, y compris un dialogue politique potentiel, qui a un impact évident sur la politique étrangère.

Politiques de développement et politiques humanitaires

Le développement et l'aide humanitaire sont également des politiques extérieures de l'UE établies de longue date. L'UE, avec

24 F. Duina et E. Smith, « Affirming Europe With Trade: Deal Negotiations and the Making of a Political Identity », *Comparative European Politics*, 17(4), 2019, p. 491-511.

25 A. Hervé, « L'Union européenne et son modèle de régulation des relations commerciales internationales », *European Issue*, 554, 14 avril 2020, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0554-the-european-union-and-its-model-to-regulate-international-trade-relations> (consulté le 3 août 2025).

ses États membres, est de loin le plus grand donateur dans ces secteurs et un moteur important du débat politique mondial. Le traité instituant la CEE (1957) faisait déjà référence aux pays non européens qui entretenaient des « relations spéciales » avec certains États membres, et l'annexe IV contenait une liste des pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquaient les dispositions du traité (principalement en Afrique)²⁶.

Aujourd'hui, l'aide humanitaire de l'UE est destinée à fournir une assistance *ad hoc* ainsi que des secours et une protection aux populations des pays tiers victimes de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Le traité sur l'UE souligne l'importance pour l'Union d'assurer la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. L'objectif est que les mesures de l'UE et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement. La coopération, le développement et l'aide humanitaire sont des domaines de compétences parallèles : l'UE peut élaborer une politique commune dans ce domaine, mais les États membres restent libres de mener leur propre politique, et il n'y a pas de hiérarchie ou de priorité entre les deux niveaux d'action.

Cependant, en 2005, l'UE a publié un document intitulé « Consensus européen sur le développement » dans lequel les institutions de l'UE et tous les États membres ont adopté une déclaration politique commune définissant les principes, objectifs et moyens de lutte contre la pauvreté. En 2017, ils ont publié une nouvelle version du document, intitulée « Notre monde, notre dignité, notre avenir », qui fournit un cadre pour une approche commune visant à « éradiquer la pauvreté »²⁷.

26 Les premiers accords entre les pays africains nouvellement indépendants et la Communauté économique européenne de l'époque ont été les conventions de Yaoundé (1964-1969 et 1971-1974). Elles ont été remplacées par les conventions de Lomé I-IV (1975-1999), qui avaient une portée géographique plus large puisqu'elles couvraient le groupe des pays ACP, créé en 1975. Les relations actuelles entre l'UE et les pays ACP sont régies par l'accord de Cotonou (2000-2020).

27 Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, « Le Nouveau Consensus européen sur le développement "Notre monde, notre dignité, notre avenir" », 2017, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)) (consulté le 4 août 2025).

Cette politique est néanmoins confrontée à des défis en matière de cohérence, car elle implique de multiples acteurs au niveau national et européen. À Bruxelles, la DG des partenariats internationaux (DG INTPA) est chargée de définir et de mettre en œuvre la politique de développement de l'UE. Mais le SEAE décide, sous la supervision du commissaire chargé des partenariats internationaux, des priorités de programmation en matière de coopération au développement et de l'allocation globale des ressources, et gère le dialogue politique. Les délégations de l'UE sont également impliquées dans l'opérationnalisation de l'aide de l'UE et la mise en œuvre des projets et programmes de développement. En matière de financement, l'architecture de l'aide de l'UE est également complexe, puisqu'elle est définie par les États membres de l'UE, la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (BEI).

La politique européenne d'aide au développement, qui a longtemps été un moyen pour l'UE d'avoir des relations privilégiées avec des pays tiers dans le monde, est entrée en crise. D'autres blocs ont opté pour des stratégies alternatives, proposant non pas des politiques d'aide au développement assorties de conditions strictes en matière de progrès démocratiques et de défense des droits de l'homme, mais des accords commerciaux et des programmes d'investissement direct qui ne s'embarrassent pas de ces aspects. On assiste donc à une sorte de *dumping* qui sape l'approche de l'UE et conduit à l'influence croissante de la Chine, de la Russie, de l'Arabie saoudite et de la Turquie dans des régions qui étaient auparavant étroitement liées à l'UE.

Les aspects extérieurs des politiques internes de l'UE

La troisième composante de la politique étrangère de l'UE est liée à la dimension externe de ses politiques internes. Depuis le milieu des années 2000, l'UE souligne de plus en plus l'importance de ce lien²⁸. Cette approche a été intégrée dans la stratégie globale de l'UE adoptée en 2016, puis dans le programme

28 Commission européenne, « L'Europe dans le monde – Propositions pratiques pour un développement durable. Plus de cohérence, d'efficacité et de visibilité », 8 juin 2006, COM(2006) 278 final, p. 4, https://ec.europa.eu/councils/bx20060615/euw_como6_278_fr.pdf (consulté le 4 août 2025).

d'Ursula von der Leyen, lorsqu'elle a affirmé, en juillet 2019, vouloir faire de sa Commission une « Commission géopolitique »²⁹. Sur la base de la partie 3 du TFUE et de la jurisprudence de la Cour de justice, l'Union a acquis des compétences externes dans des domaines initialement considérés comme internes. Elles sont désormais considérées comme faisant partie de la boîte à outils de la politique étrangère de l'UE. L'organigramme de la Commission montre qu'une grande partie de ses agents travaillent sur des questions internationales, y compris quand ils sont *a priori* chargés des politiques internes ; dans la moitié des DG, au moins un tiers des effectifs s'occupent de l'action extérieure.

La politique agricole commune (PAC) est l'une des principales politiques internes de l'UE ayant une forte dimension internationale, car elle est très influencée par les actions extérieures de l'UE : politique commerciale, accords internationaux, PEV, politique d'aide, négociations sur le changement climatique, politique d'élargissement, etc. Ces facteurs expliquent l'évolution de la PAC vers une approche plus axée sur le marché.

Le marché unique européen a également une forte dimension internationale. En raison de sa taille et de son dynamisme, l'UE attire massivement le commerce et les investissements étrangers et dispose d'un fort pouvoir de négociation avec les pays tiers. En outre, comme l'UE a établi des barrières commerciales pour protéger ses produits et services, elle a contraint les entreprises étrangères à se conformer à ses normes réglementaires. La politique de concurrence développée dans le cadre du marché unique a également une dimension externe importante, car elle comprend des règles régissant les cartels, monopoles, fusions d'entreprises et aides d'État, et s'applique aux entreprises étrangères dont les actions ont un impact sur le marché européen.

La politique énergétique de l'UE est un autre cas intéressant. Depuis le lancement de l'Union de l'énergie en 2015, l'UE joue un rôle de premier plan sur la scène internationale, en élaborant des

29 Voir les débats académiques récents : A. Herranz-Surrallés, C. Damro et S. Eckert, « The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Empirical Trends and Conceptual Challenges », *Journal of Common Market Studies*, 62(1), 2024, p. 909-937 ; P. Haroche, « Geoeconomic Power Europe: When Global Power Competition Drives EU Integration », *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 2024, p. 938-954.

règles qui s'appliquent à toutes les entreprises traitant de l'énergie dans l'UE et en poussant à l'adoption de normes ambitieuses en matière de protection du climat. Les considérations énergétiques sont une composante importante des relations entre l'UE et les pays qui exportent de l'énergie vers celle-ci.

Les politiques environnementales de l'UE ont également été intégrées dans diverses politiques extérieures et cadres de coopération de l'UE. Au cours des deux dernières décennies, l'UE s'est affirmée en tant que championne du climat sur la scène internationale. Lors de la négociation d'accords avec des pays tiers, des clauses environnementales sont systématiquement incluses.

Une autre politique interne de l'UE qui a une forte portée extérieure est celle qui traite des migrations. L'Agenda européen sur les migrations de 2015, qui vise à s'attaquer aux causes profondes et à long terme des migrations issues des pays tiers, en est une bonne illustration. La dimension externe de cette politique est apparue comme un moyen nécessaire pour résoudre les divisions internes sur le sujet.

Pour finir, la culture et la recherche sont également des secteurs de l'action interne de l'Union qui ont des effets externes. Bien que l'UE ait des compétences limitées en ces domaines, elle s'engage de plus en plus dans la diplomatie culturelle et scientifique.

Pendant longtemps, l'intégration européenne s'est limitée à des politiques internes, focalisées sur le marché intérieur. Parce que l'UE est devenue un bloc important sur la scène mondiale, elle a timidement développé une politique étrangère, d'abord limitée aux questions civiles puis incluant la sécurité, la défense et la diplomatie. Aujourd'hui, quasiment toutes ses actions ont une dimension internationale, en raison de l'évolution des enjeux des principales politiques publiques et des efforts déployés par les institutions de l'Union pour donner une cohérence globale à leurs actions.

Un équilibre complexe d'intérêts, de processus et d'acteurs

Lorsqu'ils analysent la politique étrangère de l'UE, les spécialistes font souvent référence à la notion de « culture stratégique »³⁰. Ce terme désigne les traditions historiques et culturelles en matière de politique étrangère propres à chaque État membre, y compris la conscience de soi, la perception des menaces extérieures, le niveau des moyens militaires et l'approche générale de leur utilisation. Au sein de l'UE, des cultures stratégiques nationales très différentes coexistent. On constate d'importantes différences entre les États membres du sud, du nord et de l'est de l'Europe en ce qui concerne la perception des menaces, ainsi qu'entre les États qui sont plus enclins à l'utilisation de la force et aux interventions militaires en dehors du territoire de l'UE (notamment la France) et les pays qui ne souhaitent intervenir que dans le cadre d'opérations de maintien de la paix (les pays scandinaves). En outre, il existe une distinction claire entre les membres de l'OTAN et ceux qui n'en font pas partie (Autriche, Chypre, Malte, Irlande).

La dynamique politique et institutionnelle interne de l'UE accroît encore le niveau de complexité de ces enjeux. Même si le traité de Lisbonne a mis fin à la structure en trois piliers du traité de Maastricht, certaines différences fondamentales subsistent selon que les questions sont liées ou non au cadre de la PESC/PSDC. Celles relatives à la PESC/PSDC sont couvertes par le processus décisionnel intergouvernemental, dans lequel la politique étrangère reste une prérogative des États membres qui prennent leurs décisions principalement à l'unanimité. Avec le soutien du Conseil, le Conseil européen est l'acteur institutionnel clé à cet égard, tandis que le rôle des institutions supranationales – Commission, Parlement, Cour – est limité. Toutefois, pour les deux autres aspects de la politique étrangère de l'UE (l'action extérieure civile et la dimension extérieure des politiques internes), la méthode communautaire est de droit et la Cour de justice de l'UE est chargée de résoudre les litiges potentiels.

30 T. Gomart, « L'Union européenne à la recherche d'une orientation stratégique », *Études*, 6, juin 2022, p. 29-30 ; D. Göler, M. Jopp et A. C. Cornet, « L'Allemagne, la Libye et l'Union européenne », *Politique étrangère*, (2), 2011, p. 417-428 ; S. Rynning, « The European Union: Towards a Strategic Culture? », *Security Dialogue*, 34(4), 2003, p. 479-496.

La politique étrangère de l'UE est également déterminée par d'autres formes d'interaction entre ses différentes composantes.

Premièrement, il existe une tension constante entre les priorités internes et externes. La définition de la politique étrangère de l'UE repose principalement sur des questions telles que la gestion des relations entre les États membres (qui peuvent soutenir des initiatives ou y mettre leur veto) et les objectifs en matière d'intégration ou d'identité de l'UE à l'échelle globale. Finalement, la priorité est souvent donnée aux objectifs internes.

Deuxièmement, les dirigeants nationaux ont des points de vue divergents sur le rôle de l'UE au niveau international, en fonction de leur propre tradition en matière de politique étrangère (relations avec les États-Unis, la Russie et la Chine; lien avec les anciennes colonies; neutralité potentielle) et de la majorité au pouvoir. Les acteurs de l'UE ont eux-mêmes des approches différentes en fonction de leur institution, de leur nationalité et de leurs convictions politiques. Certains considèrent l'UE comme une puissance civile, visant à promouvoir la paix et à développer une politique étrangère sans instrument militaire; ils insistent sur le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'intégration régionale par le biais de l'aide au développement, de l'assistance technique et d'autres instruments. D'autres, au contraire, considèrent que l'UE devrait avoir ses propres structures militaires et s'imposer, entre les États-Unis, la Russie et la Chine, comme une superpuissance capable d'assurer sa propre sécurité.

Une troisième question importante est celle de la relation avec l'OTAN. Pendant la Guerre froide, la sécurité de nombreux États membres de l'UE dépendait de l'OTAN, en raison du rejet de la Communauté européenne de défense (1954) et des plans Fouchet (1961 et 1962). Après la chute du mur de Berlin, il en a été de même pour la plupart des nouveaux États membres. Cependant, d'autres États ont toujours conçu l'intégration européenne comme une alternative à l'OTAN et un moyen pour l'Europe de gagner son indépendance en matière de sécurité. L'importance accordée à la PESC/PSDC varie donc considérablement d'un pays à l'autre, même si des événements comme l'élection puis la réélection de Donald Trump aux États-Unis (2017 et 2025) ou l'invasion de l'Ukraine par la Russie (février 2022) ont contribué

à rapprocher les positions dans ce domaine. Ils ont par exemple encouragé la Finlande et la Suède, des pays traditionnellement attachés à leur neutralité, à demander leur entrée dans l'OTAN; elle est devenue effective en avril 2023 pour la première, et en mars 2024 pour la seconde. Mais il reste à voir s'il s'agit d'une simple tendance temporaire, liée à un contexte de crise, ou d'une tendance de fond. Nous y reviendrons.

En raison de la multiplicité des cadres institutionnels, les différents niveaux de gouvernance ont également un impact sur la politique étrangère de l'UE. Outre les initiatives et les politiques élaborées au niveau de l'UE, il existe une coordination informelle des politiques étrangères nationales : les États membres conservent leur souveraineté dans ce domaine, mais sont libres de coopérer. La politique étrangère de l'UE est donc aussi la somme des politiques étrangères nationales, plus ou moins européanisées, et peut être décrite comme un processus multiniveau.

Afin de surmonter les divergences nationales quant à la direction que devrait prendre l'intégration militaire et de défense de l'UE, différentes formes de coopération ont vu le jour. La PESCO est une tentative réussie, qui associe désormais tous les États membres sauf Malte, puisque le Danemark a renoncé à son *opt-out* en matière de défense le 1^{er} juillet 2022, consécutivement à l'invasion de l'Ukraine³¹. Des initiatives ont également été prises en dehors du cadre de l'UE, comme la création de l'Initiative européenne d'intervention, un projet militaire commun lancé par la France et douze autres États membres (dont le Royaume-Uni) en 2018.

Le Brexit a également eu un impact profond sur la politique de défense et de sécurité de l'UE. Lorsque les citoyens britanniques ont choisi de quitter l'UE (23 juin 2016), certains y ont vu une fenêtre d'opportunité pour faire avancer l'intégration européenne dans les domaines dans lesquels le Royaume-Uni s'était montré historiquement réticent. C'était notamment le cas de la défense, en raison de l'attachement de ce pays au cadre de l'OTAN et à sa relation avec les États-Unis. Dans une certaine mesure, la PESCO a également été une conséquence du Brexit,

31 Ministère danois de la Défense, « Denmark and the EU », <https://www.fmn.dk/en/topics/international-cooperation/eu> (consulté le 23 janvier 2024).

permettant à certains États membres de l'UE de mettre en place une structure commune pour traiter les opérations de sécurité et de défense malgré l'opposition d'un acteur majeur dans le domaine. En effet, en 2017, le Royaume-Uni représentait environ 24 % des dépenses de défense de l'UE, en tant que membre investissant le plus dans la défense en termes absolus, et 40 % des dépenses de recherche et développement dans le secteur³².

LES PERSPECTIVES POUR L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE

Un contexte en profonde mutation et un nouveau discours

Depuis le début des années 2000, le contexte international a été bouleversé, obligeant l'UE à revoir radicalement son approche de l'action extérieure. Historiquement, l'intégration européenne visait à promouvoir une nouvelle conception des relations internationales, guidée par la libéralisation des échanges, la promotion du multilatéralisme, la défense de la démocratie et des droits de l'homme, et l'affirmation de l'Union comme modèle de développement régional pacifique³³.

Ce projet a été ébranlé par la transformation rapide du contexte international. Il y a d'abord eu l'émergence de nouvelles puissances : Chine, Brésil, Inde, retour de la Russie, etc. Cette évolution n'était pas une surprise, mais elle a pris des proportions plus importantes que prévu. Le déclin relatif de l'UE est également plus rapide qu'anticipé, tant en matière de part de la population mondiale que de richesse, avec des perspectives de relégation inquiétantes. La libéralisation du commerce international et de l'économie souffre de réflexes protectionnistes, et l'idée d'une régulation mondiale par des institutions multilatérales est remise en cause. À cela s'ajoute l'isolationnisme des États-Unis, qui n'ont plus la volonté ni la capacité d'être le gendarme du monde.

Plus fondamentalement, le projet européen est confronté à une crise des valeurs occidentales qui, contrairement aux

32 Eurostat, communiqué de presse 48/2019, 15 mars 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665821/2-15032019-BP-FR.pdf> (consulté le 4 août 2025).

33 M. Telò (éd.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Farnham, Ashgate Publishing, Ltd, 2013.

prévisions de Francis Fukuyama, ne sont pas imposées comme un standard à l'échelle globale³⁴. Les droits fondamentaux sont remis en cause dans de nombreux pays, y compris dans certains États membres de l'UE, et le mouvement de démocratisation s'essouffle³⁵. Certains pays que l'on croyait attachés aux principes de la démocratie pluraliste sont revenus à des formes de gouvernement plus autoritaires. On assiste également à l'émergence d'« États de civilisation »³⁶ – Chine, Inde, Russie, Turquie, Iran, etc. – dont les dirigeants rejettent le modèle occidental de l'État-nation, revendiquant la spécificité de leur mode de vie et leur attachement à une conception particulière de l'organisation politique et sociale, ainsi que des relations internationales. En bref, ils entendent proposer une alternative à la vision libérale et post-moderne de la démocratie née en Europe et en Amérique du Nord, et considèrent que la prétention des « Occidentaux » à imposer leurs conceptions est une forme d'impérialisme inacceptable. Cette opposition a été habilement exploitée par des puissances comme la Chine et la Russie, qui diffusent efficacement dans les pays du Sud l'idée que le monde est désormais régi par une opposition entre eux et le Nord. Dans ce récit, l'UE et l'Amérique du Nord incarnent un pôle impérialiste contre lequel les pays anciennement colonisés se rebellent, avec l'aide des puissances émergentes. En 2022, la guerre en Ukraine est venue compléter ce tableau, révélant que seules l'Amérique du Nord et l'UE étaient réellement mobilisées contre la Russie et apportaient un soutien militaire à l'Ukraine. Le retour au pouvoir de Donald Trump aux États-Unis achève de bouleverser la situation, en fragilisant la notion même d'« Occident ». L'Europe est plus isolée que jamais dans la défense de ses valeurs et d'une certaine conception de l'ordre international.

Cette nouvelle situation a donné lieu à une réflexion quelque peu paradoxale sur la souveraineté de l'UE. L'intégration

34 F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, Simon & Schuster, 2006.

35 R. Coman et C. Volintiru, « Anti-Liberal Ideas and Institutional Change in Central and Eastern Europe », *European Politics and Society*, 24(1), 2023, p. 5-21.

36 M. Jacques, *When China rules the world: The end of the western world and the birth of a new global order*, Londres, Penguin, 2009.

européenne s'est faite dans le refus explicite de revendiquer une quelconque souveraineté pour l'entité supranationale en cours de constitution. Dès le Congrès de La Haye en 1948, il est apparu clairement que certains gouvernements ne voulaient pas que la construction européenne se fasse au détriment de leurs pouvoirs souverains. Ce refus a été réitéré en 1954 avec le rejet par l'Assemblée nationale française du traité de la Communauté européenne de défense, puis avec la politique dite de la chaise vide menée par Charles de Gaulle au second semestre 1965.

Ces différents événements ont imposé le projet d'une construction européenne à vocation essentiellement économique – du moins dans un premier temps –, menée au moyen d'instruments principalement juridiques, adoptés au terme de négociations dont la dimension politique a été oblitérée. Qu'il s'agisse de la méthode communautaire, qui fait la part belle à la Commission et à l'expertise, ou de la méthode intergouvernementale, qui repose sur une logique diplomatique, les processus décisionnels européens aspirent tous à une dépolitisation des enjeux.

Le rejet du traité constitutionnel en 2005, par les citoyens français puis néerlandais, a rappelé les réticences des Européens vis-à-vis de l'affirmation de la nature fédérale de l'intégration européenne, et donc de sa prétention à s'imposer comme une puissance à l'échelle globale.

Néanmoins, le discours sur la souveraineté de l'Union est de plus en plus affirmé. Dès les années 1970, le politologue norvégien Johan Galtung voyait dans la Communauté une superpuissance en devenir³⁷. Des concepts tels que « puissance civile » ont été utilisés pour refléter son rôle global de puissance économique et commerciale, très active dans le domaine de l'aide au développement et de la coopération, bien que dépourvue de capacités militaires propres et de prétention à la coercition³⁸. Les Communautés ont ensuite été qualifiées de « puissance normative », en référence à l'influence qu'elles tirent de la diffusion d'une certaine

37 J. Galtung, *The European Community: A Superpower in the Making*, vol. 7, Londres, Routledge, 1973.

38 J. Orbie, *A Civilian Power in the World? Instruments and Objectives in European Union External Policies*, Farnham, Ashgate, 2008.

conception des relations entre États et de l'ordre international³⁹, ainsi que de certains enjeux (protection de l'environnement, droits sociaux et des consommateurs, régulation de l'internet, libertés individuelles, démocratie, etc.).

L'intégration européenne a, par la force des choses, donné naissance à un nouveau type d'entité. La nature de son pouvoir est inédite, dans la mesure où il ne repose pas sur les concepts classiques de conflit, de force et de coercition, ni sur l'existence d'une capacité militaire. Jusqu'aux années 1990 au moins, les Communautés ne disposaient que de ressources dans le domaine de la régulation économique et commerciale, ainsi que de l'aide et de la coopération. Et aujourd'hui encore, ce sont les États membres qui conservent l'essentiel des attributs classiques de la puissance.

Comme on l'a vu, le traité de Maastricht a modifié cette situation de deux manières. Premièrement, il a affirmé le caractère politique de l'UE, de sorte qu'elle devienne une *polity*, c'est-à-dire une entité humaine politiquement organisée. Deuxièmement, il a établi une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), approfondie par les traités suivants au point d'inclure la possibilité d'une défense européenne. Cependant, les traités n'ont créé que des potentialités et leur mise en œuvre a été entravée par un manque de volonté politique. Certains États sont jaloux de leur statut de puissance, d'autres sont attachés à leur neutralité, d'autres encore ont choisi de s'appuyer principalement sur l'OTAN pour leur sécurité.

L'évolution récente du contexte international a créé un sentiment d'urgence sans précédent pour l'affirmation de la puissance de l'Union. Les opinions publiques sont désormais ouvertes à un concept qui heurterait leur attachement historique au rôle central des États-nations dans la conduite des politiques souveraines. Dans les pays plus attachés à la neutralité ou au rôle prédominant de l'OTAN, la belligérance de la Russie, le désinvestissement des États-Unis et l'agressivité commerciale de la Chine ont

39 I. Manners, « European Union 'Normative Power' and the Security Challenge », *European Security*, 15(4), 2006, p. 405-421 ; S. Lightfoot et J. Burchell, « The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action? », *Journal of Common Market Studies*, 43(1), 2005, p. 75-95.

ébranlé les certitudes et suscité une réflexion renouvelée sur les défis de la sécurité européenne. Les sondages Eurobaromètre, organisés deux fois par an par la Commission européenne dans l'ensemble des États membres, montrent que les questions de sécurité et de défense sont désormais jugées prioritaires par les citoyens. Lorsqu'on demande aux sondés sur quels enjeux l'Union devrait se focaliser afin de renforcer sa position dans le monde, la première réponse parmi les seize possibles est, de loin, « la défense et la sécurité » (36 % dans l'Eurobaromètre 103.1 de février-mars 2025).

La question de la souveraineté est aussi abordée avec une franchise croissante par les responsables des institutions européennes, alors que dans les années 2000, ils s'en tenaient prudemment aux notions plus anodines de puissance civile et de *soft power*. L'idée d'une Europe géopolitique a ouvert la voie à de nouvelles considérations sur la puissance et la souveraineté de l'Union⁴⁰. Il ne s'agit pas tant de concepts analytiques, destinés à rendre compte des réalisations, que de concepts prescriptifs, visant à définir des objectifs, mais on voit déjà se dessiner les contours d'une stratégie.

L'approche stratégique de l'UE : de la SES à la SGUE

Le premier document qui a tenté de doter l'UE d'une stratégie de politique étrangère a été la stratégie européenne de sécurité (SES) de 2003. L'UE s'est positionnée face aux défis du nouveau millénaire, et en particulier aux menaces que représentaient le terrorisme, les conflits régionaux et la prolifération des armes de destruction massive. Face à l'unilatéralisme croissant des États-Unis, il était fondamental pour l'UE de se définir comme un acteur capable de réagir aux situations de crise. L'idée d'améliorer la situation sécuritaire dans le voisinage de l'UE par le biais de la coopération avec les pays tiers et au sein des organisations

40 N. Tocci, « European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It », Istituto Affari Internazionali, 2021, <https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681780.pdf>; D. Fiott, *Strategic Autonomy: Towards' European Sovereignty' in Defence?*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2022, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf; L. van Middelaar, *Le Réveil géopolitique de l'Europe*, Paris, Collège de France, 2022.

internationales était également au cœur de la SES. Elle a aidé l'UE à devenir plus cohésive et cohérente en matière de politique étrangère, à être plus active et à poursuivre des objectifs stratégiques clairs.

En juin 2016, quelques jours après le référendum sur le Brexit, le Conseil européen a débattu de la nouvelle stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union (SGUE)⁴¹. Elle proposait une nouvelle approche développée autour de l'idée d'un « réalisme de principe ». À l'époque, l'UE subissait les effets de la crise économique et financière tout en faisant face à une nouvelle vague de réfugiés à ses frontières et à la montée du populisme et de l'euroscepticisme sur l'ensemble du continent. De plus, son incapacité à prévoir ce qui s'est passé dans la région MENA (*Middle East and North Africa*) et en Ukraine a révélé un sérieux décalage entre son évaluation politique et ses objectifs stratégiques. Dans un tel contexte, il est devenu essentiel pour l'UE de trouver un équilibre entre la nécessité d'une approche de *realpolitik* et son identité en tant que puissance normative.

Avec la SGUE, l'UE était enfin prête à définir ses intérêts vitaux en cinq priorités politiques développées autour des principes d'unité, d'engagement, de responsabilité et de partenariat. La sécurité des citoyens de l'Union et de son territoire est la première priorité énoncée par la SGUE, ce qui implique de renforcer les structures de gestion de crise de la PSDC, tant dans ses dimensions militaires que civiles. La stratégie met l'accent sur le développement de la sphère militaire afin de doter l'Union d'une autonomie stratégique par rapport à l'OTAN, tout en visant la complémentarité. La SGUE concerne également la dimension extérieure des politiques internes, telles que la coopération entre les États membres pour lutter contre les menaces terroristes et une approche commune pour gérer la crise migratoire. L'accent mis par la SGUE sur la coopération en matière de défense peut

41 SEAE, « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte », *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, Bruxelles, 28 juin 2016, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-fr> (consulté le 4 août 2025). La SGUE s'appuie sur un document préparatoire publié par le SEAE en 2015. Voir SEAE, *L'Union européenne dans un environnement mondial en mutation. Un monde plus connecté, contesté et complexe*, Bruxelles, 2015.

également avoir un impact positif sur l'industrie européenne de la défense. La deuxième priorité concerne le voisinage élargi de l'UE au sud et à l'est afin d'améliorer la résilience des États et de la société. Contrairement à la SES, qui avait pour principe d'établir des régimes démocratiques, l'ESUE est plus prudente et s'appuie sur la notion de résilience. Elle ne cherche pas à imposer une formule démocratique prédéfinie aux pays tiers, mais son engagement en faveur du respect des droits de l'homme demeure. Une approche intégrée des conflits et des crises est définie comme la troisième priorité de la SGUE, ce qui a des implications claires pour les politiques de développement et de coopération, l'aide humanitaire et les autres instruments diplomatiques de l'UE. Les engagements à promouvoir des ordres régionaux stables et coopératifs (régionalisme) et une gouvernance mondiale efficace (multilatéralisme) constituent les quatrième et cinquième priorités.

Pour atteindre ces cinq objectifs, une importance sans précédent est accordée à la défense. Un nouvel élan est donné aux missions de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), dans le but d'accroître leur efficacité grâce à une plus grande capacité de déploiement et de planification. La stratégie globale encourage également une approche conjointe des politiques de sécurité et de développement.

Les responsables politiques européens et le rôle global de l'Union

Au-delà des réflexions stratégiques sophistiquées, les responsables politiques de l'Union ont été amenés à prendre publiquement position sur le destin de l'Union à l'échelle internationale. Trois dates – parmi bien d'autres – méritent d'être retenues dans ce processus : juillet 2019, février 2022 et janvier 2025.

En juillet 2019, lorsqu'elle s'est présentée devant le Parlement européen nouvellement élu⁴², Ursula von der Leyen, candidate à la présidence de la Commission choisie par le Conseil européen, a défini l'équipe qu'elle présiderait en un seul terme clé :

42 Déclaration d'ouverture de la session plénière du Parlement européen par Ursula von der Leyen, candidate à la présidence de la Commission européenne Strasbourg, 16 juillet 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230 (consulté le 8 mai 2025).

« géopolitique ». Après la Commission « politique » que son prédécesseur Jean-Claude Juncker (2014-2019) appelait de ses vœux, elle entendait changer de registre et mettre l'accent sur la nécessité pour l'UE de penser globalement. Les raisons de ce choix sont connues : le monde contemporain est de plus en plus hostile, les grandes menaces (changement climatique, pandémies, terrorisme, etc.) sont globales, et avec l'isolationnisme des États-Unis, les ambitions de la Chine et l'hostilité déjà perceptible de la Russie, l'Union n'a plus d'allié naturel et doit défendre ses valeurs et sa vision. La notion de Commission géopolitique était toutefois ambiguë⁴³. S'agissait-il de repenser les politiques internes à la lumière du contexte international ? D'abandonner une vision pacifique des relations internationales fondée sur des idéaux de paix, de démocratie et d'entraide ? D'affirmer la puissance de l'Union et de la confronter à celle des autres blocs ? Ou de se rallier à la *realpolitik* qui guide leur action ? Par la force des choses, l'Union « géopolitique » a pris toutes ces directions à la fois.

Le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022 a prouvé la nécessité d'une réflexion sur la place de l'Union à l'échelle globale. Elle a suscité un sursaut de mobilisation en faveur d'une action coordonnée de l'UE et de ses États membres en matière de politique étrangère, y compris de défense et de sécurité. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, elle a été l'occasion d'initiatives inédites : jamais l'Union n'avait déployé tant de moyens – financiers, humanitaires, logistiques et militaires – pour soutenir un État tiers et pour en sanctionner un autre, le Conseil européen ayant adopté un dix-septième paquet de sanctions contre la Russie le 20 mai 2022. Cette mobilisation n'a toutefois pas remis en cause l'attachement des citoyens et des dirigeants nationaux à la compétence des États en matière de sécurité et de défense⁴⁴. Elle n'a pas non plus effacé les divergences stratégiques

43 P. Haroche, « A 'Geopolitical Commission': Supranationalism Meets Global Power Competition », *Journal of Common Market Studies*, 61(4), 2023, p. 970-987 ; D. Lorenzani et M. Szapiro, « A "Geopolitical Commission": Reaching a Point of Inflexion? », in *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Cham, Springer International Publishing, 2022, p. 195-214.

44 C. Håkansson, « The Ukraine War and the Emergence of the European Commission as a Geopolitical Actor », *Journal of European Integration*, 46(1), 2024, p. 25-45.

qui existent entre les États et rendent difficile l'adoption de décisions à l'unanimité au sein du Conseil et du Conseil européen.

De nouveaux progrès ont été enregistrés après janvier 2025, en conséquence du retour de Donald Trump à la Maison-Blanche. Ses multiples décisions et déclarations ont bouleversé avec une ampleur sans précédent l'ordre établi des relations internationales, mettant les leaders européens au pied du mur. Dès son entrée en fonction, les éléments d'inquiétude se sont multipliés. Le président américain a ainsi ouvertement remis en cause le principe cardinal de la souveraineté des États, clamant sa volonté d'annexer le canal de Panama et le Groenland, et de faire du Canada le cinquante et unième État de son pays. Il a aussi renversé des alliances qu'on pensait solidement établies, en refusant de considérer la Russie comme l'agresseur de l'Ukraine et en votant régulièrement à l'ONU avec celle-ci et ses alliés. M. Trump décrit désormais l'Union européenne comme l'ennemi de son pays et un projet résolument hostile, et refuse de rencontrer les leaders des institutions européennes. Le président américain et son entourage ont par ailleurs commis de graves ingérences dans la vie politique de plusieurs États membres, apportant un soutien ostensible à des candidats et partis très droitiers et antieuropéens. Il a aussi laissé planer le doute sur le principe de solidarité qui fonde l'OTAN, exigeant de ses partenaires européens une forte augmentation de leurs dépenses de défense – de 2 % à 5 % du PIB. Enfin, l'administration Trump a envisagé une réduction des troupes américaines stationnées en Europe.

Dans ce contexte, la politique de défense européenne a connu une accélération notable, marquée par plusieurs initiatives majeures visant à renforcer l'autonomie stratégique de l'Union. Ces efforts ont été d'autant plus rapides et marquants qu'ils s'inscrivaient dans le sillage des réflexions déclenchées par la guerre en Ukraine. Deux initiatives majeures méritent d'être soulignées.

La première est le lancement par la présidente de la Commission européenne du plan *Readiness 2030* (initialement appelé *ReArm Europe*). Ce plan d'investissement ambitieux de 800 milliards d'euros, présenté en mars 2025, est destiné à renforcer les capacités de défense de l'UE. Il s'agit de mobiliser jusqu'à 650 milliards d'euros via une suspension temporaire des règles budgétaires de l'UE pour permettre aux États membres

d'augmenter leurs dépenses de défense; d'allouer 150 milliards d'euros de prêts pour des projets de défense communs; de réorienter des fonds existants, comme les fonds de cohésion, vers les investissements dans la défense; de lever les restrictions de prêt de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour soutenir les entreprises de défense; et, enfin, de créer un mécanisme de mobilisation de capitaux privés pour la défense.

Une deuxième initiative remarquable, développée en marge des institutions de l'Union proprement dites, est l'alliance Weimar+, appelée aussi la « coalition des volontaires ». En février 2025, en réponse à la volonté de Donald Trump et Vladimir Poutine d'exclure l'Europe des discussions sur l'Ukraine, la France, l'Allemagne et la Pologne ont élargi le Triangle de Weimar pour y associer le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et la Commission européenne. Cette coalition *ad hoc* veut promouvoir la souveraineté européenne et une influence géopolitique indépendante des États-Unis, en particulier concernant l'aide à l'Ukraine, les augmentations potentielles des dépenses militaires nationales et le règlement du conflit.

Malgré ces avancées notables, les défis persistent. La fragmentation de l'industrie de la défense européenne, les divergences entre les États membres sur les priorités stratégiques et les contraintes budgétaires nationales compliquent la mise en œuvre d'une politique de défense européenne unifiée et crédible. On voit se dessiner non seulement une Europe à plusieurs vitesses, mais une Europe à cercles non concentriques. Les initiatives autour de la défense européenne n'impliquent en effet pas tous les États de l'Union, et associent par ailleurs des États non membres de l'Union. Un certain nombre d'États européens sont en effet réticents à s'engager dans une vraie politique de défense européenne, en raison de leur proximité avec la Russie ou de leur attachement à la neutralité militaire. Il existe aussi de profondes divergences entre les opinions publiques nationales, toujours inégalement attachées à l'affirmation de l'Union comme une puissance militaire. Début 2025, alors que la défense et la sécurité étaient mentionnées comme la priorité pour l'avenir de l'Union par les citoyens de onze États membres (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, France, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne et Tchéquie), cet objectif ne figurait pas

parmi les trois premiers enjeux pour les citoyens de six autres États (Bulgarie, Espagne, Hongrie, Irlande, Malte et Slovaquie)⁴⁵. Inversement, le Royaume-Uni est particulièrement actif sur le sujet, fort d'une armée puissante, de sa capacité nucléaire et de son siège au Conseil de sécurité, ainsi que de sa volonté de retisser des liens avec l'Union. Des poids lourds de l'OTAN – comme la Turquie ou même le Canada – entendent aussi ne pas s'aligner sur les nouvelles positions des États-Unis et trouver les moyens d'une coopération avec l'Union.

Les contours de la souveraineté de l'Union

Affirmer la souveraineté de l'Union, c'est d'abord définir la place qu'elle doit occuper à l'échelle mondiale, entre les États-Unis, la Chine et la Russie. Les tensions s'accroissent entre ces blocs, qui ont des modèles de développement politique, économique et social contrastés et n'envisagent pas les relations internationales de la même manière. Ils sont de plus en plus en concurrence pour les ressources rares (matières premières et critiques, énergie, alimentation, etc.) et les marchés, et sont de moins en moins enclins à la solidarité internationale, comme l'a montré la crise du Covid-19⁴⁶.

Historiquement, l'UE s'est alignée sur les États-Unis, dont elle partage la plupart des valeurs et des points de vue économiques et commerciaux, et dont elle dépend pour sa sécurité, via l'OTAN. Toutefois, cet alignement souffre de la tendance des États-Unis à agir seuls, à se dessaisir de certaines questions mondiales et à remettre en question la logique multilatérale et ses institutions. Par ailleurs, si les liens de l'UE sont plus forts et mieux structurés avec les États-Unis qu'avec les autres puissances, la Chine est désormais un partenaire clé de l'Europe en matière d'échanges commerciaux et de présence économique sur le sol européen. En outre, l'UE n'a pas toujours les mêmes objectifs que les États-Unis dans ses relations avec la Chine ou la Russie : alors que les premiers sont en compétition pour la domination du

45 Sondage Eurobaromètre 103.1, février-mars 2025.

46 Josep Borrell, « De l'intérêt de l'autonomie stratégique européenne », 3 décembre 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/de-l-interet-de-l-autonomie-strategique-europeenne_fr (consulté le 8 mai 2025).

monde, l'UE souhaite simplement que ses partenaires respectent les règles du jeu économique, commercial et politique. Enfin, l'UE est beaucoup plus dépendante du commerce international que les États-Unis ou la Russie, et ne peut donc pas jouer la carte du protectionnisme comme ils le font, notamment à l'égard de la Chine.

Cela étant, l'UE reste confrontée à la diversité des approches de ses États membres à l'égard des autres blocs, qui sont guidées par des considérations idéologiques, stratégiques, économiques et historiques spécifiques. Le concept de « Commission géopolitique » devait apporter une réponse à cette fragmentation des positions, face à une situation internationale qui rend de plus en plus impérative une action européenne coordonnée, mais la ligne politique de l'Union reste à définir sur de nombreux points.

L'approche géopolitique est aussi un constat d'échec : l'UE n'a pas réussi à façonner le monde selon ses idées (multilatéralisme, coopération pacifique, commerce, etc.) et ses valeurs (démocratie, droits de l'homme, progressisme, développement durable, cohésion, etc.). La nécessité pour l'Union de se penser comme une puissance afin d'éviter le déclin a été constatée par de nombreux responsables politiques européens. Cela implique un changement d'échelle dans la conception des politiques européennes, qui doivent systématiquement intégrer les enjeux globaux, mais aussi opter pour une approche plus politique et stratégique – et donc moins bureaucratique et technocratique – des grands dossiers. Enfin, la Commission doit se réconcilier avec les idées de puissance et de souveraineté, qu'elle a longtemps considérées comme des obstacles à son objectif ultime : un monde régi par le libre-échange et le multilatéralisme.

Depuis le début des années 2000, la Commission est préoccupée par la gestion de l'urgence. Elle est surtout active dans une logique de réaction aux crises et aux menaces, et non dans la mise en œuvre d'un programme raisonné ou de grandes réformes. La Commission von der Leyen I (2019-2024) n'a pas fait exception, notamment avec le Covid-19 et la crise socio-économique qui a suivi (2020-2022), et avec la guerre en Ukraine (2022-). Elle a néanmoins tenté de développer une stratégie raisonnée, construite autour de la notion de géopolitique. En réformant les principales politiques européennes, notamment pour les adapter

aux nouvelles perspectives financières 2021-2027, elle a intégré une perspective internationale, qu'il s'agisse de la concurrence, de l'énergie, de l'agriculture, de la recherche ou de l'industrie.

La Commission a pris des initiatives plus spécifiques dans plusieurs directions. Elle s'est d'abord penchée sur le domaine industriel et financier. Elle a cherché à contrer l'attitude hostile de ses principaux partenaires – États-Unis, Chine, Russie – et à mettre au pas les géants de l'économie numérique. Elle a également tenté de remédier à la dépendance de l'Union vis-à-vis des importations, mise en évidence par la crise du Covid-19, et de soutenir le secteur industriel européen.

Un deuxième domaine dans lequel la Commission von der Leyen I a été active est la protection des « valeurs européennes ». Concrètement, elle s'est attachée à développer une politique identitaire qui ne dit pas son nom, affirmant la spécificité des valeurs et du mode de vie européens dans un contexte international. Par essence, il est difficile de définir ce qu'est l'eupéanité, compte tenu de la grande diversité des situations, cultures et histoires nationales, ainsi que de la variété des conceptions de l'intégration européenne qui existent d'un État à l'autre, d'un parti politique à l'autre, d'une génération à l'autre. Cette mosaïque européenne, reflétée par la devise « Unie dans la diversité », gagne cependant en cohérence si l'on adopte une perspective d'altérité en examinant les choses à l'échelle globale. En d'autres termes, les valeurs et les objectifs politiques, économiques et sociaux sur lesquels repose l'intégration européenne sont certes divers et complexes, mais ils sont spécifiques à l'UE et distincts de ceux des autres blocs.

La question de l'identité de l'Union est étroitement liée à celle de l'affirmation de sa souveraineté. D'une certaine manière, la Commission a finalement intégré l'idée qu'il n'était pas possible d'imposer ses valeurs à l'échelle mondiale, et que les Européens n'étaient pas obligés de partager celles de leurs partenaires pour coexister pacifiquement et commercer avec eux. Cela implique que l'UE n'a pas à s'aligner sur les positions américaines, surtout si elle n'est pas impliquée dans leurs choix stratégiques et si les États-Unis remettent en cause leurs alliances historiques.

La question de l'identité européenne est cependant délicate, au-delà des divergences qu'elle peut susciter entre Européens.

Tout d'abord, la notion de civilisation européenne est difficile à invoquer en tant que telle, car elle a fortement alimenté les revendications impérialistes des pays coloniaux. Cela explique les réticences que l'idée d'une politique culturelle européenne a toujours suscitées. À l'idée de promouvoir l'identité européenne, Ursula von der Leyen a préféré celle, plus passive, de « défendre le mode de vie européen ». Mais même cette expression a suscité de vives réactions lorsqu'elle a été appliquée au portefeuille du commissaire Margaritis Schinas (2019-2024), notamment parce qu'elle incluait la politique migratoire, ce qui pouvait laisser entendre que ce sont les migrants qui menacent le mode de vie européen.

La politique migratoire est précisément le troisième domaine pour lequel l'intervention de la Commission renvoie à des enjeux de souveraineté de l'UE. Pour faire face à ces tensions, elle a mis en place une politique restrictive et développé une nouvelle approche des frontières extérieures de l'Union. Cette évolution, sensible depuis 2019 et qui s'est accentuée en 2024, n'est pas commandée par un raisonnement abstrait ou rationnel. Elle découle de la volonté de la Commission de montrer à l'opinion publique et aux gouvernements nationaux qu'elle est à l'écoute de leurs préoccupations, alors que les partis d'extrême droite gagnent du terrain dans tous les États membres et sont au pouvoir dans certains d'entre eux, et que les élections européennes de 2019 et 2024 ont été marquées par un net renforcement de la droite radicale. C'est une vision de la politique migratoire de l'Union qui privilégie une certaine conception des intérêts de l'Union au détriment d'autres. Elle fait fi de ses engagements historiques en matière de droits de l'homme, de solidarité et de protection des réfugiés. Elle méconnaît aussi les besoins en main-d'œuvre de l'économie européenne, qui est confrontée à un effondrement démographique particulièrement préoccupant, souligné avec force par Mario Draghi dans son rapport de 2024.



CHAPITRE IX

Les modèles de la décision dans l'Union

Il est impossible de comprendre les politiques de l'Union, leur mode d'élaboration, leur nature et leur évolution sans prendre en compte les spécificités de son schéma institutionnel. Elles rendent certaines politiques possibles, d'autres non, et conditionnent le mode de gouvernance propre à l'UE. Pour ce faire, il nous faut insister non pas sur la nature *sui generis* des institutions, mais sur leur dimension expérimentale et sur les modifications considérables qu'elles ont connues depuis 1951. À chaque renforcement des pouvoirs de l'Union et à chaque élargissement, le système décisionnel a connu une double évolution formelle et pratique. Ce fut encore le cas en décembre 2009 avec le traité de Lisbonne, qui a eu une forte incidence sur les rapports entre les institutions et sur les dynamiques de la décision. De même, la crise économique et financière qui a secoué l'Union à partir de la fin de l'année 2008 a modifié en profondeur les relations entre les institutions et les modes de décision. L'expérience des *Spitzenkandidaten*, promue unilatéralement par les cinq principaux partis politiques européens depuis 2014, a eu elle aussi un impact sensible sur la logique globale du régime de l'Union et la manière dont il fabrique les politiques européennes.

Il faut aussi garder à l'esprit que les acteurs des institutions européennes ont toujours essayé de peser sur le schéma institutionnel à la faveur de son fonctionnement courant afin de servir leurs objectifs politiques et organisationnels. Ils ont ainsi fait évoluer les procédures et les équilibres par la pratique et la stratégie du fait accompli, joué sur les zones d'ombre des traités, négocié divers types d'accords interinstitutionnels, réclamé des

aménagements, etc. Les traités ont encouragé ces pratiques, en appelant les institutions à coopérer et en reconnaissant l'existence d'accords interinstitutionnels – potentiellement contraignants – qui en précisaient la lettre.

Il convient également de prendre en compte le rapport des acteurs des institutions à l'intégration européenne : selon qu'ils la perçoivent comme un bienfait à soutenir, un mal nécessaire à encadrer ou un danger à combattre, leur approche de la décision n'est pas la même. Ces dernières années, les institutions (Parlement européen, Conseil, Conseil européen) ont ainsi accueilli un nombre croissant d'euroceptiques avoués, qui faisaient ouvertement obstruction à tout progrès de l'intégration. Enfin, il faut prêter attention à l'impact de la complexité du système décisionnel de l'Union sur les acteurs eux-mêmes. La conscience aiguë qu'ils ont du caractère atypique de sa structure institutionnelle et de son fonctionnement, et de la suspicion qui entoure de ce fait ses activités, explique leur sensibilité à des normes telles que la transparence, la subsidiarité ou l'ouverture, ainsi que leur propension à vouloir justifier publiquement leurs choix. Il faut aussi souligner la réceptivité de la plupart des acteurs des institutions à l'idée que l'Union doit faire la preuve de sa réactivité et de son efficacité, et que les conflits institutionnels ont donc vocation à trouver une solution négociée pour préserver sa capacité décisionnelle. Il convient, pour finir, de tenir compte de la profondeur historique des phénomènes étudiés : elle seule permet de comprendre le caractère byzantin du découpage des compétences entre l'Union et les États membres, la subtilité et les dynamiques des rapports de force entre les institutions et la multiplicité des mécanismes de la décision.

Dans ce chapitre, nous reviendrons sur la pluralité durable des modalités de la décision dans l'Union qui, au-delà des aspects juridiques examinés précédemment, relèvent de cinq logiques distinctes. Nous soulignerons aussi deux spécificités fondamentales de la fabrique des politiques européennes : sa forte segmentation thématique et le rôle central qu'y jouent les représentants d'intérêts.

LA PLURALITÉ DES LOGIQUES DE LA DÉCISION

Les traités initiaux posaient déjà le principe d'une double logique de décision dans le domaine législatif. Sur la base d'une proposition de la Commission, les décisions pouvaient être prises par le Conseil soit à l'unanimité, soit (après une période de transition de dix ans après l'entrée en vigueur du traité de Rome, et dans certains domaines seulement) à la majorité qualifiée; dans les deux cas, le Parlement européen n'était que consulté à l'origine. La logique voulait que la seconde modalité, dite méthode communautaire, se généralise au fil du temps. C'est, entre autres, pour protester contre cette perspective qu'en 1965 Charles de Gaulle, alors président de la France, déclencha la crise de la chaise vide. Ainsi, même si tel n'était pas son objectif initial, le compromis de Luxembourg adopté pour mettre fin à l'obstruction française a abouti à une remise en cause systématique de la méthode communautaire. Sans porter juridiquement atteinte aux traités, il a induit une profonde modification des équilibres institutionnels en suspendant de fait l'application de la règle majoritaire au Conseil. Celui-ci est peu à peu devenu un acteur central de la décision, et sa montée en puissance s'est accompagnée de l'implication d'un nombre croissant de fonctionnaires nationaux dans ses travaux. La Commission a vu, quant à elle, sa marge de manœuvre réduite : à force d'anticiper des blocages éventuels au Conseil, elle a perdu la fonction d'impulsion qui lui revenait et privilégié des propositions législatives sans grand relief. Parallèlement, le développement institutionnel du Parlement européen a été arrêté. Seule la Cour de justice a échappé à l'évolution intergouvernementale du schéma institutionnel des Communautés qui a pris place de la fin des années 1960 au milieu des années 1980; la Cour a pu, en vertu de son indépendance et d'interprétations audacieuses des traités et du droit dérivé, préserver le processus d'intégration européenne en affirmant notamment la force contraignante du droit européen¹.

La création du Conseil européen en 1974 et sa reconnaissance par l'Acte unique européen ont conforté l'existence de cette

1 Voir le chapitre 5.

double logique de la décision : communautaire pour les décisions de routine ou d'importance moindre et la gestion des politiques centrales, intergouvernementale pour les décisions clés et les politiques les moins intégrées. Cette dualité est longtemps restée implicite, masquée derrière un habillage institutionnel communautaire ; elle n'a été formalisée que par le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

Ce traité est né d'une grande ambition politique : faire des Communautés européennes une Union européenne, c'est-à-dire transformer un ensemble d'organisations fonctionnelles destinées à mener un nombre limité de politiques liées au marché, en partenariat avec les élites économiques, politiques et administratives, en une organisation politique unique, appelée à développer des actions dans tous les domaines et à nouer des relations directes avec ses « citoyens ». En raison de négociations complexes et des réticences ciblées des négociateurs, qui disposaient tous d'un droit de veto, le résultat fut mitigé. À l'origine, l'objectif était de répliquer dans d'autres domaines (affaires étrangères, défense, monnaie, justice, police, etc.) le succès rencontré par l'Acte unique européen dans la mise en place du marché unique. Toutefois, à la différence de la perspective de l'ouverture des frontières économiques et de la date butoir du 31 décembre 1992, qui avaient mobilisé le grand public et fait émerger de larges coalitions de soutien dans la société civile et le monde économique à l'action des institutions européennes, l'idée d'une intégration dans ces nouveaux domaines ne suscita l'enthousiasme que de cercles restreints. Il s'agissait en outre de politiques régaliennes, historiquement liées au cadre national, pour lesquelles un simple transfert aux institutions communautaires n'allait pas de soi et suscitait de vives réactions chez une partie des citoyens, des leaders d'opinion et des responsables politiques nationaux².

Les négociations ont longuement porté sur la structure de l'Union : devait-on conserver un cadre institutionnel et juridique

2 I. Down et C. J. Wilson, « From "Permissive Consensus" to "Constraining Dissensus": A Polarizing Union? », *Acta Politica*, 43(1), 2008, p. 26-49 ; R. C. Eichenberg et R. J. Dalton, « Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration », *Acta Politica*, 42(2-3), 2007, p. 128-152 ; R. Harmsen et M. Ewout Spiering, *Euroscepticism. Party Politics, National Identity and European Integration*, Amsterdam, Rodopi, 2004.

unique ? Au cours des deux conférences intergouvernementales (CIG) chargées de réfléchir respectivement aux conditions de la création d'une Union politique et d'une Union économique et monétaire, il est vite apparu que la défense, la monnaie et la sécurité intérieure ne pourraient entrer dans le champ de compétences exercées à l'échelle européenne qu'à condition de définir un arrangement institutionnel différent de celui de la Communauté. Face à la perspective d'un échec de la réforme des traités, les négociateurs proposèrent la création, parallèlement au pilier communautaire donnant un rôle central aux institutions supranationales (Commission, Parlement européen, Cour), d'un deuxième et d'un troisième pilier relevant d'une forme de coopération plus intergouvernementale et reposant pour l'essentiel sur l'action du Conseil et du Conseil européen. La Cour en serait plus ou moins exclue, la Commission n'y aurait qu'un rôle technique et le Parlement bénéficierait d'un simple droit de regard. En revanche, la décision fut prise d'inclure l'Union économique et monétaire dans le pilier communautaire, bien qu'elle soit soumise à des règles de décision spécifiques et ne concerne pas tous les États membres.

Au terme de ce difficile processus de négociation, le Conseil européen adopta, en février 1992, un nouveau traité « sur l'Union européenne » à Maastricht. Ce texte créait l'Union européenne attendue mais engendrait un paysage institutionnel d'une grande complexité, composé de trois piliers (Communauté européenne, en ce compris l'Union économique et monétaire ; coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ; politique étrangère et de sécurité commune), animé par vingt-deux procédures de décision distinctes et plus de trente instruments juridiques, et faisant considérablement varier les compétences, l'influence et le mode de fonctionnement des institutions selon les politiques. Dans ce dispositif, la Communauté « prête », en quelque sorte, ses institutions aux piliers non communautaires de l'Union, ce qui implique qu'elles y fonctionnent selon des logiques spécifiques.

L'idée de préserver une structure institutionnelle unique fit l'objet d'un consensus. Outre qu'elle évitait la multiplication des organisations européennes, elle laissait espérer aux fédéralistes que l'Union soit à terme entièrement régie par la méthode

communautaire, et à leurs adversaires que les mécanismes intergouvernementaux contaminent progressivement le pilier communautaire et mettent ainsi en échec la perspective d'une Europe supranationale.

Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, a quelque peu simplifié ce schéma, en rationalisant les processus de décision et en commençant à intégrer la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures dans le pilier communautaire. Ce faisant, il y a aussi introduit des procédures de nature intergouvernementale, ce qui a paradoxalement accru la confusion. Le traité d'Amsterdam a par ailleurs prévu la possibilité de coopérations renforcées entre des groupes limités d'États membres qui souhaitent aller plus loin dans certains domaines, ouvrant ainsi la voie à une Europe à plusieurs vitesses. Le traité de Nice, signé en décembre 2000, a assoupli et élargi les conditions de mise en œuvre de cette procédure (voir *infra*), poursuivi la simplification des procédures de décision et étendu – comme l'avait déjà fait le traité d'Amsterdam – le champ d'application de la codécision et du vote à la majorité qualifiée au Conseil. Le traité de Lisbonne, reprenant les grandes lignes du traité constitutionnel qui n'avait pu être ratifié, a poursuivi ce travail de clarification et de simplification des institutions et processus décisionnels. Il a opéré la fusion des trois piliers en un seul et conféré à l'Union la personnalité juridique ; il a aussi fait de la codécision la procédure législative ordinaire, devant s'appliquer par défaut, et étendu une nouvelle fois le recours au vote à la majorité qualifiée au Conseil. Mais il n'a pas remis en cause la dualité fondamentale de l'intégration européenne, qui mêle toujours méthode communautaire et méthode intergouvernementale. Formellement, la seconde apparaît comme résiduelle, cantonnée à des exceptions, mais la gestion des différentes crises qui ont jalonné l'histoire de l'Union depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a montré que la logique intergouvernementale peut rapidement redevenir prépondérante, jusqu'à devenir une donnée stable du système.

Tous les traités adoptés depuis celui de Maastricht résultent de la recherche d'un équilibre entre deux impératifs difficiles à concilier : l'extension des activités de l'Union dans un cadre institutionnel unique et la préservation de l'efficacité et de l'originalité de la méthode communautaire. Ce processus peut, dès lors,

faire l'objet d'appréciations contrastées. D'un côté, on remarque que ces traités ont formalisé la compétition latente qui existe dans l'Union entre des modes de décision différents, renvoyant à des approches diverses de l'intégration européenne. D'un autre côté, ils ont permis de donner un cadre institutionnel unique à des formes préexistantes de coopération en matière d'affaires étrangères et de justice et affaires intérieures, évitant ainsi une prolifération des organisations régionales et des initiatives intergouvernementales *ad hoc* en Europe.

Le fait d'avoir formalisé l'existence d'une méthode intergouvernementale, parallèlement à la méthode communautaire qui avait vocation à régir l'ensemble des activités des Communautés, n'est cependant ni innocent ni anodin : cette décision traduit bien les réticences d'un nombre croissant de responsables nationaux à l'égard de l'approche initiale, jugée trop fédérale. Elle reflète aussi les données nouvelles de l'intégration, qui ne peut pas emprunter les mêmes voies dans une Union à douze ou à vingt-sept. On remarque ainsi que la Conférence sur l'avenir de l'Europe (2021-2022), qui avait carte blanche pour faire des propositions audacieuses, n'a pas proposé de simplifier radicalement la prise de décision dans l'Union et d'imposer une modalité unique. Même le Parlement européen ne le fait plus³.

L'histoire mouvementée de l'intégration européenne a abouti à une stratification de processus de décision de natures diverses, qui renvoie à des arrangements politiques d'une grande stabilité et présente une certaine rationalité à cet égard. Lorsque les États membres se sont accordés sur des priorités claires et fortes (marché unique jadis, les politiques qui y sont liées aujourd'hui de manière directe et indirecte), ils ont établi des procédures de décision régies par le vote à la majorité qualifiée et impliquant fortement les institutions les plus intégrées (Commission, Parlement européen, Cour de justice). Dans les domaines où le consensus sur les objectifs et l'urgence de l'action restent moindres (politique étrangère, coopération en matière pénale, sécurité et défense),

3 Parlement européen, Commission des affaires constitutionnelles, *Rapport sur les projets du Parlement européen tendant à la révision des traités* (rapporteurs : G. Verhofstadt, S. Simon, G. Bischoff, D. Freund, H. Scholz), 7 novembre 2023, 2022/2051(INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_FR.html.

les États ont privilégié des mécanismes intergouvernementaux, laissant peu d'influence aux institutions supranationales.

La Convention sur l'avenir de l'Union (2002-2003) était parvenue à un accord pour affirmer clairement le caractère supranational de l'Union et simplifier radicalement ses instruments d'action. Elle avait proposé l'adoption d'une Constitution, qui aurait fait de l'Union un quasi-État fédéral et suggéré de remplacer les instruments existants par deux catégories simples, les lois européennes et les lois-cadres européennes, adoptées toutes deux selon une procédure législative unique. Les représentants des États n'ont toutefois pas pu convaincre les citoyens de la pertinence de cette approche et s'en sont donc remis, à Lisbonne, à un traité moins ambitieux. Aussi peut-on distinguer, aujourd'hui encore, cinq modèles de décision dans l'Union⁴.

La méthode communautaire

La méthode communautaire, ou méthode Monnet, est fondée sur un partenariat entre les représentants des États, ceux des principaux destinataires des politiques et les acteurs des institutions supranationales. Elle était basée à l'origine sur les relations entre la Commission et le Conseil ; le Parlement n'est entré progressivement dans le jeu qu'à la fin des années 1980. À l'origine, la Commission était chargée de proposer et d'appliquer les textes ; le Conseil, de les adapter aux attentes des États et de les légitimer ; la Cour devait veiller à ce que ce processus décisionnel fonctionne bien, éviter les conflits entre les institutions, garantir la bonne application des textes et défendre les droits des destinataires des normes. Ce schéma a donné lieu aux interprétations

4 Pour établir cette typologie des modes de décision, nous nous basons ici sur les traités et les pratiques des institutions, et non sur des théories et les approches de l'intégration. Pour une classification alternative des modes de décision, on peut renvoyer, par exemple, aux travaux de H. Wallace, qui distingue la méthode communautaire, le mode régulateur, le mode distributif, la coordination de politiques et, enfin, le transgouvernementalisme intensif (H. Wallace, « An Institutional Anatomy and Five Policy Modes », in H. Wallace, M. A. Pollack et A. R. Young (éds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 6^e éd., 2010, p. 70-104).

néofonctionnalistes de l'expérience communautaire⁵, qui soulignaient l'autonomie de la Commission et décrivaient l'intégration européenne comme un processus échappant aux États membres et les privant peu à peu de leur souveraineté.

La méthode communautaire est très symbolique des Communautés des origines. La décision y reposait sur un partenariat entre des élites politiques, administratives et économiques et sur un « consensus permissif » parmi les citoyens – entendu comme un soutien implicite à l'intégration européenne, qui laissait les coudées franches aux représentants nationaux pour négocier des avancées et faire des compromis. La légitimité de la méthode communautaire était avant tout rationnelle-légale : elle découlait de traités dûment négociés et ratifiés par les États membres, dont la Cour de justice garantissait le respect. Le Conseil pouvait, par ailleurs, s'appuyer sur la légitimité de ses membres, qui représentaient et défendaient les intérêts des États. La Commission devait, elle, se montrer digne de la confiance qu'on lui faisait en avançant des solutions originales et en faisant preuve de dynamisme. Dans une logique d'agence, il lui revenait de concevoir et de mettre en œuvre des politiques efficaces, répondant à des problèmes concrets, afin de servir les traités, de satisfaire les intérêts des élites (politiques, administratives, économiques) engagées dans le processus d'intégration européenne et de renforcer ainsi leur allégeance à celui-ci. Le schéma institutionnel des origines et la méthode communautaire ont été conçus pour remplir ces conditions et l'ont fait avec succès. La crise de la chaise vide (1965-1966) a entravé le développement de cette méthode et restreint son champ d'application, mais elle ne l'a jamais remise en cause.

En faisant sauter le verrou du compromis de Luxembourg, et donc de la recherche systématique de l'unanimité, l'Acte unique européen (1986) a largement restauré le recours à la méthode communautaire. Il l'a aussi amendée, en revalorisant le rôle du Parlement européen. Cette évolution a contribué à politiser davantage le processus d'élaboration des normes, mais elle n'a

5 E. Haas, *The Uniting of Europe, Political, Social and Economic forces*, 1950-1957, Londres, Stevens & Sons, 1958 ; L. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

pas affecté la capacité de la méthode à faire émerger de larges consensus et à agréger des intérêts de différentes natures (nationaux, partisans, sectoriels, institutionnels). Les traités suivants (Maastricht, Amsterdam, Nice, Lisbonne), tout en institutionnalisant la méthode intergouvernementale, ont continué à élargir le champ d'application de la méthode communautaire. Ils ont aussi poursuivi la « parlementarisation » de cette méthode, en prenant acte de la capacité du Parlement européen à y contribuer de manière constructive⁶.

Avec la généralisation de la codécision (procédure législative ordinaire) et l'évolution de la procédure budgétaire, la méthode communautaire est aujourd'hui la principale modalité de décision dans l'Union. C'est aussi la plus contraignante pour les États, pour trois raisons distinctes. Tout d'abord, elle donne une large influence aux institutions supranationales, qui contrôlent l'agenda (Commission), contribuent activement à l'élaboration des normes (Commission, Parlement) et s'assurent de leur respect (Cour de justice). Ensuite, elle prévoit que le Conseil se prononce à la majorité qualifiée, sauf exceptions en voie de réduction. Enfin, elle aboutit à des normes (directives, règlements) contraignantes pour les États. Ceci implique qu'un État est juridiquement tenu de respecter une norme européenne, même si celle-ci est adoptée contre l'avis de ses représentants au Conseil et au Parlement, et même si elle est contraire à des normes nationales, y compris postérieures ou de nature constitutionnelle.

Aujourd'hui, ce mode de prise de décision régit surtout la régulation du marché unique, la politique agricole commune, les politiques d'accompagnement du marché (protection de la santé publique, des consommateurs, de l'environnement, etc.), quelques politiques sectorielles (recherche, transports, coopération au développement) et certaines mesures sociales précises (lutte contre les discriminations).

6 R. Dehousse (éd.), *The Community Method: Obstinate or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011 ; R. Dehousse, « The Community Method: Chronicle of a Death too Early Foretold », in R. Dehousse, *The Transformation of European Governance*, Mannheim, Connex Report Series, 2008 ; H. Wallace, W. Wallace et M. A. Pollack (éds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 5^e éd., 2005.

Bien que centrale, la méthode communautaire est remise en cause depuis le début de la crise économique et financière (2008). En raison de la sensibilité politique des thématiques à l'agenda, les États membres ont préféré se tourner vers d'autres modes de décision. On a en effet assisté à une forme d'intégration sans supranationalisation, où la poursuite du processus d'intégration se fait pour l'essentiel via la méthode intergouvernementale au détriment de la méthode communautaire. C'est le cas surtout dans les nouveaux domaines d'intervention de l'Union, qui hybrident des mécanismes législatifs et non législatifs, tels que la politique étrangère, l'action dans le secteur de l'énergie, la régulation économique, la santé ou encore les affaires intérieures⁷. Cela a conduit certains chercheurs à considérer que la crise que traverse l'UE est moins une crise de l'intégration qu'une crise de la méthode communautaire⁸. On note aussi une résurgence des résistances à l'Europe dans les États membres: nombre de responsables politiques et de leaders d'opinion rejettent l'idée même de décision à la majorité qualifiée et de primauté du droit européen sur les droits nationaux⁹; c'est également le cas de certaines cours nationales¹⁰. D'une manière plus générale, la montée en puissance de l'euroscepticisme dans les institutions et dans la plupart des États membres suscite les réticences de nombreux acteurs à développer des initiatives nouvelles sur le mode communautaire. Cette tendance trouve une traduction directe dans la réduction du nombre de propositions législatives, voire de leur portée.

7 S. Fabbrini et U. Puetter, « Integration Without Supranationalisation: Studying the Lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU Politics », *Journal of European Integration*, 38(5), 2016, p. 481-495.

8 G. Majone, « The General Crisis of the European Union. A Genetic Approach », in J.-E. Fossum et A. J. Menendez (dir.), *ARENA Report 2/2014: The European Union in Crises or the European Union as Crises*, Oslo, ARENA, 2014, p. 211-244.

9 Voir par exemple: « L'Appel de 50 personnalités pour un référendum sur "le tour de vis fédéraliste" de l'Union européenne », *Le Figaro*, 29 avril 2024.

10 T. Tuominen, « Reconceptualizing the Primacy-Supremacy Debate in EU Law », *Legal Issues of Economic Integration*, 47(3), 2020, p. 1-23; B. Lasserre, « Les juges nationaux et la construction européenne: unis dans la diversité », *Revue européenne du droit*, (2), 2021, p. 56-61.

La coopération intergouvernementale

Nous l'avons vu, la crise de la chaise vide (1965-1966) a sérieusement ébranlé la méthode communautaire et remis en cause les analyses des néofonctionnalistes. Les auteurs néoréalistes sont venus leur rappeler que l'intégration européenne (ne) s'opérait (qu')avec l'assentiment des États et que ce n'était pas un processus échappant à leur contrôle¹¹. Il a ainsi suffi à Charles de Gaulle de demander à ses ministres de ne plus siéger au Conseil pour gripper la machine et contraindre ses partenaires à modifier la règle du jeu. Revenu au pouvoir le 8 janvier 1959, un an seulement après l'entrée en vigueur du traité de Rome, de Gaulle s'est dans un premier temps accommodé de l'intégration européenne en vertu des bénéfices que la France tirait de la politique agricole commune et des engagements pris par ses prédécesseurs. Mais, au fil du temps, le processus communautaire lui a paru trop « coûteux », en raison de l'autonomie croissante de la Commission et de son président, du possible renforcement des pouvoirs – notamment budgétaires – du Parlement européen, de la perspective du vote à la majorité qualifiée au Conseil (1^{er} janvier 1968) et du refus des autres États membres de s'engager dans les formes de coopération intergouvernementale proposées par les plans Fouchet de 1961 et 1962.

D'une manière plus générale, les représentants des États membres ont toujours été très réticents à l'idée d'appliquer la méthode communautaire aux domaines qu'ils considèrent comme faisant partie du cœur de leur souveraineté : politique étrangère, de sécurité et de défense, coopération judiciaire et policière, politique monétaire, fiscalité, politique sociale. Ils ont donc choisi de soumettre certains domaines à la règle de l'unanimité et, dans le cadre de la négociation du traité de Maastricht, d'inclure certaines politiques dans des dispositifs spécifiques, régis par des règles de décision moins supranationales¹². Cette logique

11 S. Hoffman, « Obstinate or Obsolete? The Case of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, 95, 1966, p. 862-915 ; S. Hoffman, *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995.

12 L. Cram, *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*, Londres, Routledge, 1999.

est à l'œuvre aussi, pour partie, dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé en 2012 par vingt-cinq États membres pour apporter des solutions durables à la crise financière.

La coopération intergouvernementale (ou méthode de la décision conjointe) présente aujourd'hui trois caractéristiques : les institutions supranationales y jouissent de pouvoirs restreints : la Commission ne dispose que d'un droit d'initiative limité, qu'elle partage avec les gouvernements ; le Parlement est seulement consulté ; la Cour de justice joue un rôle mineur, même si le traité de Lisbonne a revalorisé ses compétences ; du côté du Conseil, la règle de l'unanimité prévaut ; on note toutefois qu'un consensus « négatif » suffit à emporter la décision. L'abstention est dite constructive, car elle ne s'oppose pas au constat d'unanimité. Il n'est donc pas nécessaire d'obtenir le soutien de tous les représentants nationaux : une absence de veto suffit, ce qui simplifie grandement la négociation ; les décisions prises sont souvent des instruments juridiques *ad hoc* ou atypiques ; n'étant pas de nature législative, ils échappent au contrôle juridictionnel de la Cour. Ils sont en revanche contraignants pour les États membres au même titre que les directives et les règlements¹³. Le Conseil européen a, lui aussi, pris l'habitude de prendre des décisions en marge des traités, notamment pour gérer des situations de crise.

Le schéma intergouvernemental fait des gouvernements nationaux des médiateurs : ce sont les interlocuteurs incontournables de la Commission (et aujourd'hui du Parlement européen), d'une part, et des parlements nationaux, des élites socio-économiques et administratives et des opinions publiques, de l'autre. Après 1965, les gouvernements l'ont appliqué au fil du temps aux *high politics*, c'est-à-dire aux décisions majeures et aux politiques les plus sensibles, ne laissant la méthode Monnet opérer que dans des domaines précis et pour des décisions de routine. Le fonctionnement intergouvernemental ne s'oppose pas à proprement parler à la méthode communautaire : il en constitue plutôt une approche restrictive, qui limite l'extension des politiques

13 H. Wallace, W. Wallace et M. A. Pollack (éds), *op. cit.*

européennes et met au premier plan la défense des intérêts particuliers et nationaux.

Cette pratique a suscité une multiplication des comités et des groupes de travail autour du Conseil¹⁴. Les représentations permanentes ont mobilisé des armées de fonctionnaires nationaux pour négocier de manière continue sur tous les sujets imaginables, ce qui a conduit à un déplacement progressif, de la Commission vers le Conseil, du centre de gravité du pouvoir. Cette évolution a fortement affecté la dynamique du processus d'intégration, les participants aux comités défendant sans détour les intérêts de leurs États respectifs. Paradoxalement, elle a dans le même temps permis d'améliorer le fonctionnement du Conseil : les positions et les stratégies des uns et des autres étant exposées plus franchement et mieux comprises, il a souvent été plus facile de parvenir à des compromis que par le passé. De même, les relations entre la Commission et le Conseil sont devenues plus simples et transparentes. Enfin, il faut rappeler qu'« intergouvernemental » ne signifie pas « diplomatique ». Pour saisir la dynamique de discussion au Conseil, même lorsqu'il se prononce à l'unanimité, il faut tenir compte des routines et des habitudes de négociation, des arrangements stabilisés qui existent sur certains sujets, des effets de socialisation et d'institutionnalisation, du rôle des coalitions bien établies telles que le couple franco-allemand, ainsi que du rôle de médiation joué par les agents de la présidence semestrielle et ceux du secrétariat général du Conseil. Surtout, il faut rappeler que le « coût » pour un État membre du recours au veto est beaucoup plus fort dans l'Union que dans un cadre diplomatique traditionnel, en raison des règles de comportement non écrites qui irriguent les institutions européennes et de l'impact considérable de l'intégration européenne sur les États, qui implique l'existence de moyens de rétorsion multiples pour les autres États membres et les institutions supranationales.

Le traité de Lisbonne a réduit le champ d'application de la méthode intergouvernementale et accru les pouvoirs des institutions de l'Union. Néanmoins, la règle de l'unanimité continue de s'appliquer à certains domaines. En outre, il ne faut pas se

14 Voir le chapitre 4.

focaliser à l'excès sur les procédures décisionnelles, et prendre en compte la spécificité des politiques concernées. S'agissant, par exemple, de la politique de défense, le simple recours au vote à la majorité qualifiée ne mettrait pas un terme aux divergences de vues des États en la matière et ne permettrait sans doute pas de surmonter l'opposition de certains d'entre eux à une action de l'Union dans des circonstances dramatiques. En pareil cas, il y a fort à parier que les procédures prévues par les traités resteraient lettre morte. Le risque serait aussi grand de voir des leaders nationaux, à la sortie d'une réunion du Conseil ou du Conseil européen, prendre publiquement leurs distances avec les décisions prises. Lorsque l'unanimité est de mise, ce type de comportement est rarissime. C'est pourquoi même les plus fervents défenseurs de la méthode communautaire reconnaissent que, sur les questions qui exacerbent les sensibilités nationales, il est plus efficace d'encourager le dialogue entre les États membres dans une logique d'unanimité et d'attendre que l'évolution du contexte politique et des opinions se prête au recours à la majorité qualifiée. Ainsi, le traité de Lisbonne simplifie la méthode intergouvernementale et en restreint le champ d'application, mais ne la remet pas en question.

Depuis le début de la crise financière, la méthode intergouvernementale a opéré un retour en force. Le Conseil européen a été fortement mobilisé pour sauver l'euro et développer les mécanismes nécessaires en matière de régulation économique et financière. Il a aussi été abondamment mis à contribution pour régler diverses crises : réfugiés, Brexit, Covid-19, guerre en Ukraine, tensions avec les États-Unis, etc. De nouvelles modalités de décision – théorisées par le nouvel intergouvernementalisme¹⁵ – sont apparues. Elles reposent largement sur le rôle des « sherpas » des chefs d'État et de gouvernement, qui négocient à flux tendu, et sur une décentralisation des décisions dans les capitales des Vingt-Sept. Le Conseil européen est beaucoup plus actif que par le passé. Durant la législature 2019-2024, il s'est réuni cinquante-neuf fois, quasiment une fois par mois, selon

15 C. J. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter, « The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era », *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 2015, p. 703-722.

diverses modalités : réunion standard, réunion extraordinaire, vidéoconférence, sommet social tripartite, réunion informelle. Son rôle s'est étendu peu à peu, de sorte qu'il constitue désormais le principal centre d'impulsion de l'Union et le maître de l'agenda. Il donne aujourd'hui des instructions précises à la Commission concernant les priorités politiques et normatives du moment, mais aussi le contenu de certaines propositions législatives, ce qui est une nouveauté.

La coordination ouverte

Depuis la fin des années 1990, on a vu émerger une nouvelle approche de l'action publique à l'échelle de l'Union : la méthode ouverte de coordination (MOC). On peut, de ce fait, distinguer un troisième modèle de la décision : la coordination ouverte. La MOC a permis aux États de chercher à réduire les incompatibilités entre leurs politiques nationales sans donner aux institutions supranationales (Parlement, Commission, Cour de justice) la possibilité d'exercer une trop grande influence dans ces domaines. Il y existait des besoins objectifs d'une action européenne et de fortes attentes dans l'opinion publique à cet égard, mais certains États membres étaient réticents à l'idée d'attribuer de nouvelles compétences formelles aux institutions de l'Union. À défaut, un consensus s'est dégagé pour développer des mécanismes souples et non contraignants de coordination de certaines politiques, qui demeurent fondamentalement de la compétence des États.

Avec la MOC, les gouvernements ne s'engagent pas dans la création de politiques communes, mais se contentent de définir des critères qui canalisent les politiques nationales et favorisent leur convergence. Pour ce faire, les gouvernements adoptent des orientations générales et des critères qu'ils s'engagent à respecter dans la conception de leurs politiques nationales. Fondamentalement, la MOC fournit un nouveau cadre de coopération entre les États membres, qui promeut l'échange des meilleures pratiques (*best practices*) dans un secteur donné en vue de faire converger les politiques nationales pour réaliser des objectifs communs.

Comme on l'a vu dans le chapitre 7, la MOC est le résultat d'initiatives diverses, menées à l'origine sans cadre clair. La coordination des politiques macro-économiques prévue par le pacte

de stabilité et de croissance (Conseil européen d'Amsterdam, juin 1997) ou encore les actions dans le domaine de l'emploi encouragées par le traité d'Amsterdam relevaient déjà de cette logique. Celle-ci a été formalisée dans la stratégie de Lisbonne adoptée par le Conseil européen en mars 2000 pour promouvoir « une société de la connaissance » à l'échelle de l'Union¹⁶. La troisième partie du document de présentation de la stratégie (« La Mise en pratique des décisions : une approche plus cohérente et systématique ») constituait une formalisation de la MOC, sur la base des expériences préalables. Au fil du temps, le Conseil européen a étendu la MOC à de nouveaux domaines dans le cadre de la stratégie de Lisbonne : inclusion sociale et formation professionnelle (Nice, 2000), retraites (Stockholm, 2001), soins de santé (Göteborg, 2001), recherche et innovation (Conseil européen de printemps, 2003), etc.

La MOC se distingue à la fois de la méthode communautaire et de la méthode intergouvernementale. En premier lieu, contrairement à ce qui prévaut pour celles-ci, le degré d'implication des institutions communautaires y est faible. Le pouvoir d'initiative de la Commission est limité ; elle peut faire des propositions ou formuler des recommandations, mais uniquement sur la base de rapports et de conclusions validés par les gouvernements au Conseil. Son pouvoir de contrôle est dilué aussi : la Commission doit, au mieux, se contenter d'analyser les situations nationales sur la base de rapports établis par les gouvernements et de proposer l'adoption de recommandations par le Conseil. Le système repose sur des mécanismes de surveillance multilatérale dans lesquels ce sont les gouvernements eux-mêmes qui décident d'adresser des blâmes ou des recommandations aux États qui ne respectent pas les critères. En outre, la règle de la décision, au Conseil, est l'unanimité. Enfin, le Parlement européen et la Cour de justice sont tenus à l'écart de l'ensemble du processus¹⁷.

Les représentants des États membres s'engagent dans la MOC parce qu'ils sont conscients qu'en l'absence de coopération, ils

16 C. F. Sabel et J. Zeitlin, « Learning From Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU », *European Law Journal*, 14(3), 2008, p. 271-327 ; R. Dehousse, « Has the European Union Moved Towards Soft Governance? », *Comparative European Politics*, 14(1), 2016, p. 20-35.

17 H. Wallace, W. Wallace et M. A. Pollack (éds), *op. cit.*

seront forcés au compromis et parce qu'ils cherchent à limiter des désagréments tels que le dumping social et fiscal. Toutefois, ils ne sont pas assez attachés au principe d'une action collective pour accepter les risques inhérents à la méthode communautaire ou même à la coopération intergouvernementale, qui impliquent toutes deux le recours à des instruments juridiquement contraignants. La MOC se distingue en effet par le faible degré de contrainte des décisions adoptées : elles sont supposées favoriser une convergence progressive des politiques nationales, sans rien imposer aux États. La coopération ouverte est donc fondée sur l'émulation plus que sur la coercition. En établissant des objectifs (*targets*) et des indicateurs chiffrés (*benchmarks*) pour pouvoir comparer les résultats respectifs des États, et les citer en exemple (*name*) ou les blâmer (*shame*) le cas échéant, en acceptant que les bénéfices soient évalués par leurs pairs (*peer review*) et par la Commission (*monitoring*), et en informant leurs partenaires d'initiatives réussies méritant d'être imitées (*best practices*), les responsables nationaux ont pour but l'enseignement mutuel (*mutual learning*)¹⁸.

Dans un premier temps, acteurs et experts n'ont pas tari d'éloges sur la MOC. Elle était censée permettre de dépasser les limites de la méthode communautaire et de la coopération intergouvernementale pour ouvrir une nouvelle ère de l'intégration européenne, débarrassée des conflits intergouvernementaux, des ingérences des institutions supranationales et des pesanteurs normatives. Compte tenu de l'absence de pression formelle, les représentants et les hauts fonctionnaires des États membres étaient supposés plus enclins à consentir des efforts. Finalement, on escomptait de la MOC une convergence plus rapide que celle permise par les autres méthodes d'intégration, qui amènent les États à s'entourer de précautions ou à soulever des objections de principe.

18 J. Arrowsmith, K. Sisson et P. Marginson, « What Can "Benchmarking" Offer the Open Method of Co-Ordination? », *Journal of European Public Policy*, 11(2), 2004, p. 311-328 ; R. Kaiser et H. Prange, « Managing Diversity in a System of Multi-Level Governance: The Open Method of Co-Ordination in Innovation Policy », *Journal of European Public Policy*, 11(2), 2004, p. 249-266.

Le bilan de la MOC montre toutefois que cette coordination informelle, basée sur des échanges intergouvernementaux souples et sur des recommandations adoptées par consensus et adressées aux États membres, n'a pas produit les effets escomptés¹⁹. Le recours à la *soft law*, et non aux instruments classiques de l'intégration (directives, règlements, décisions de la Commission, budget communautaire, etc.), a permis d'imposer des thèmes et des objectifs (par exemple le taux d'emploi, la « flexisécurité » ou la formation tout au long de la vie) et de stimuler « l'échange de bonnes pratiques » entre les gouvernements des États membres. Mais les résultats concrets sont limités. D'abord, l'absence de contrainte amène les États à renoncer à leurs engagements sitôt qu'ils rencontrent des difficultés. Les critères de Maastricht ont ainsi vite été oubliés, et de nouveaux instruments, plus contraignants, ont dû être déployés. De même, les engagements à investir massivement dans la recherche et l'enseignement supérieur pris dans le cadre de la stratégie de Lisbonne n'ont pas résisté à la crise financière; désormais, la Commission joue un rôle plus central dans la définition de la politique européenne de la recherche. La coordination des politiques sociales et de l'emploi a également eu des résultats modestes, difficiles à évaluer, et beaucoup d'États se sont montrés plus prompts à renommer leurs plans nationaux qu'à les modifier.

La MOC a aussi contribué à brouiller les compétences respectives de l'Union et des États membres, voire à contaminer des processus proprement communautaires par une logique « à la carte ». Cette approche de la fabrique des politiques a également été critiquée en raison de sa portée idéologique²⁰. Elle est, en effet, fortement inspirée du *new public management*, et valorise avant tout l'efficacité des politiques publiques, au détriment des logiques de cohésion et de redistribution. La MOC tend aussi à

19 Voir notamment le rapport du groupe Kok, « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », novembre 2004. Voir aussi S. Borrás et B. Greve, « New Method or Just Cheap Talk? », *Journal of European Public Policy*, 11(2), 2004, p. 329-336; J. Zeitlin, « The Open Method of Co-Ordination and the Governance of the Lisbon Strategy », *Journal of Common Market Studies*, 46(2), 2008, p. 436-450.

20 R. Dehousse (dir.), *L'Europe sans Bruxelles : une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, 2004.

anesthésier le débat sur les objectifs, présentés comme évidents, et à le réorienter sur les moyens d'en contrôler la réalisation. Elle induit également une forme de concurrence entre les États à cet égard. Pour finir, la MOC pose des problèmes de légitimation démocratique en raison de l'absence d'implication du Parlement européen, de la Cour de justice et de la société civile, et de l'omniprésence des hauts fonctionnaires, des experts et des firmes d'audit. Les objectifs sont décidés dans des réunions à huis clos, dans un registre principalement expert, sans prise en compte des attentes des citoyens et des dynamiques électorales. Les parlements nationaux sont aussi écartés du processus, puisqu'il n'implique pas la production de normes européennes dont ils seraient informés.

Ces différents travers de la MOC expliquent son absence de codification par le traité constitutionnel et par le traité de Lisbonne. Les traités actuels y renvoient néanmoins implicitement pour des domaines qui relèvent de la compétence des États membres, mais dans lesquels une certaine convergence des politiques est souhaitée : l'emploi, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'éducation, la jeunesse et la formation, ainsi que la coordination des politiques économiques et monétaires.

La régulation centralisée

La régulation centralisée s'applique uniquement dans certains domaines définis et limités, pour lesquels les gouvernements ont considéré que seule une institution supranationale et indépendante était en mesure de prendre de bonnes décisions. Le raisonnement s'apparente ici à celui sur les institutions non majoritaires ou agences, supposées remédier aux politiques clientélistes pratiquées par les institutions élues au profit de leur électorat. Celles-ci sont généralement conçues comme un remède aux logiques clientélistes qui caractérisent souvent les institutions politiques élues, lesquelles tendent à favoriser leur propre électorat par des politiques de redistribution. En somme, le parti arrivé au pouvoir essaie de satisfaire ses électeurs par le jeu des dépenses sociales et des prélèvements, au détriment des électeurs des autres partis. Cette analyse remonte notamment à Vilfredo Pareto, qui soutenait que certaines décisions bénéfiques pour l'ensemble de la société ne peuvent pas émerger spontanément

des institutions soumises aux cycles électoraux et aux pressions partisans et clientélistes.

Ce lien intellectuel est particulièrement pertinent dans le cas de l'Union européenne, dont les politiques sont majoritairement de nature régulatrice plutôt que redistributive. Autrement dit, l'objectif principal de l'action européenne n'est pas de transférer des ressources d'un groupe à un autre, mais d'améliorer le fonctionnement global de la société et de l'économie, et en particulier celui du marché intérieur, grâce à des règles qui s'appliquent à tous. Ces régulations visent à produire des bénéfices collectifs, en renforçant la transparence, la concurrence ou encore la stabilité économique. Dans cette perspective « parétienne », ce sont précisément les agences indépendantes, moins soumises à la pression électorale et aux intérêts à court terme, qui sont les mieux placées pour prendre des décisions orientées vers le bien commun et les objectifs à moyen ou long terme. À l'inverse, les institutions majoritaires, en quête de réélection, sont souvent enclines à privilégier des politiques immédiates de redistribution en faveur de leur base électorale, au détriment d'un progrès collectif durable. La parenté intellectuelle est d'autant plus forte que l'Union européenne mène avant tout des politiques de régulation et non de redistribution : leur but n'est pas d'améliorer la situation d'un groupe de population au détriment d'un autre, mais de parvenir à améliorer la situation globale de la société au moyen de régulations qui s'appliquent et bénéficient à tous, notamment parce qu'elles améliorent le fonctionnement du marché. Dans une optique parétienne, seule une agence indépendante est en mesure de prendre des décisions susceptibles de susciter ce progrès général et de poursuivre des objectifs de moyen et long terme, alors que les institutions majoritaires ont tendance à privilégier la satisfaction immédiate de leur clientèle via des mécanismes de redistribution qui ne peuvent générer ces bénéfices collectifs²¹.

Dès le traité de Paris, c'est dans cette logique que les États membres ont établi la Haute Autorité de la CECA : une institution

21 G. Majone (éd.), *Regulating Europe*, Londres/New York, Routledge, 1996 ; G. Miller, « Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 2000, p. 289-328.

qui jouissait de fortes garanties d'indépendance et de moyens d'expertise importants. L'ambition était qu'elle assure le respect du droit européen et la défense des objectifs généraux de l'intégration européenne à moyen et long terme. Les responsables nationaux étaient conscients qu'il était dans leur intérêt que les politiques soient définies sur un mode expert, en fonction d'un intérêt général européen, et appliquées par l'ensemble des partenaires ; aussi ont-ils opté pour la création d'une institution supranationale capable de jouer le rôle d'arbitre et de gardien. Un raisonnement similaire fut à l'origine de l'attribution à la Commission de compétences spécifiques dans la supervision de la bonne application des principes de libre concurrence. Lors de la mise en place de l'euro, c'est encore dans cet esprit que la Banque centrale européenne fut chargée de prendre les décisions en matière monétaire et de veiller à ce que l'inflation soit limitée. Enfin, comme nous l'avons vu, la création plus récente des agences européennes exécutives relève d'une logique similaire.

La régulation centralisée implique les institutions supranationales sur un mode distinct de la méthode communautaire. Le Parlement européen, en tant qu'institution élue et donc sensible aux demandes des électeurs, est tenu à l'écart ; au mieux, il dispose d'un droit d'information. Il en va de même pour le Conseil, trop prompt à répercuter les demandes des États. Les décisions sont donc prises, selon les domaines, par les institutions supranationales les plus indépendantes des États et des électeurs que sont la Commission, la BCE et certaines agences exécutives. Leurs décisions sont aussi contraignantes, juridiquement parlant, que des actes législatifs. Toutefois, elles ont rarement une portée générale : elles concernent le plus souvent un public et une politique spécifiques (PAC, politique de la concurrence, politique de la recherche, politique monétaire, etc.).

Comme la MOC, la régulation centralisée ne va pas sans critiques. Elles rejoignent celles, bien connues, qui visent en général la gouvernance par les agences ou les institutions non majoritaires²². Trois problèmes principaux se posent. En premier lieu, on peut mettre en cause l'indépendance et la neutralité d'organes

22 M. Thatcher et A. Stone Sweet, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », *West European Politics*, 25(1), 2022, p. 1-22.

tels que la Commission, la BCE ou les agences exécutives. Ils sont certes conçus pour servir des objectifs précis, sans se soucier de l'opinion publique et de la pression électorale, mais ils entretiennent des liens privilégiés avec certaines parties prenantes aux décisions dont ils ont la charge. Ils ne sont donc pas neutres et sont souvent même captés par ces acteurs ou organisations. Les agences européennes se heurtent notamment à la problématique des conflits d'intérêts, car elles peinent à recruter des experts qui ne soient pas liés aux destinataires des décisions qu'ils prennent. Mais comment justifier de faire abstraction des avis et des attentes des citoyens ou de leurs représentants si c'est pour prendre en compte ceux d'intérêts privés²³? En deuxième lieu, la critique des agences porte sur la rigidité des objectifs qu'elles doivent servir, qui sont imperméables aux évolutions du contexte social, économique, environnemental ou international. Ainsi, la BCE est depuis longtemps désapprouvée car elle se focalise sur un objectif d'inflation faible, au détriment d'autres enjeux tels que le pouvoir d'achat, le taux d'emploi ou la protection de l'environnement. De même, la politique de la concurrence conduite par la Commission européenne est dénoncée pour ses effets pervers sur la compétitivité des entreprises européennes, dans un contexte international en rapide évolution²⁴. En troisième lieu, la critique de la régulation centralisée rejoint celle de la prédominance de l'expertise dans le fonctionnement de l'Union. Depuis l'origine de l'intégration européenne, elle est le principal moyen de surmonter les clivages nationaux et partisans : les dossiers les plus sensibles sont fragmentés en diverses décisions en apparence anodines, prises sur un mode expert. Le processus décisionnel dans l'Union donne donc un rôle important aux hauts fonctionnaires nationaux et européens, et aux experts de toute sorte qui fournissent des données, analyses et études d'impact réputées objectives. Mais ces acteurs ne sont pas neutres, car souvent liés à des parties au débat ou porteurs d'une vision des politiques à mener. En outre,

23 R. Bellamy, « Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic 'Outputs' Be Separated from the Democratic 'Inputs' Provided by Competitive Parties and Majority Rule? », in *Political Representation and European Union Governance*, Londres, Routledge, 2013, p. 2-19.

24 H. D. Schweisgut, « L'Union européenne, entre États-Unis et Chine », *Politique étrangère*, (3), 2021, p. 25-37.

les controverses qui entourent les questions les plus complexes (nanotechnologies, nucléaire, pesticides, OGM, biotechnologies, décarbonation, etc.) ne peuvent être tranchées scientifiquement, mais uniquement par rapport à des choix de société (risques, coûts, bénéfices, etc.) qui relèvent du débat public. Il convient donc de s'interroger sur la légitimité des agences à agir sur ces dossiers, et sur les moyens dont disposent les citoyens pour les contrôler; nous y reviendrons au chapitre suivant.

D'une manière générale, il faut rappeler que les critiques de l'intégration européenne portent moins sur les décisions qui découlent du processus législatif ou des négociations intergouvernementales que sur celles qui émanent d'organes tels que la Commission, la BCE ou les agences européennes dans une logique de régulation centralisée.

La coopération renforcée

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les coopérations renforcées permettent à un groupe d'États qui le désirent d'aller plus loin dans un domaine de l'intégration européenne lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une avancée collective. Elles sont cependant soumises à des conditions strictes afin d'éviter une trop grande hétérogénéité du droit européen. Les coopérations renforcées ont été largement nourries par les craintes qu'inspirait aux fédéralistes un élargissement continu de l'Union. Ainsi, l'adhésion de pays peu motivés par l'Europe politique ou désireux de conserver des avantages concurrentiels liés aux contrastes réglementaires ou socio-économiques nationaux et les difficultés prévisibles d'un fonctionnement de l'Union à vingt-cinq ou trente États membres ont donné naissance à toutes sortes de propositions (Europe à plusieurs vitesses, en cercles concentriques, à la carte, etc.) destinées à concilier l'élargissement de l'Union avec la poursuite de l'intégration. Depuis le traité de Nice, le droit de veto sur l'instauration d'une coopération renforcée dont disposaient tous les États membres a été supprimé (sauf dans le domaine de la PESC, qui reste régi par l'unanimité) et le nombre d'entre eux requis pour amorcer le processus a été réduit (huit, quel que soit le nombre d'États membres, et non plus la majorité). Le traité de Lisbonne a porté le nombre de participants à neuf et créé une catégorie particulière de « coopération renforcée permanente » en

matière de défense, dont le détail de fonctionnement fait l'objet du protocole n° 10.

Le principe des coopérations renforcées a suscité des évaluations contrastées. Certains ont estimé que ce dispositif porterait un coup d'arrêt à l'intégration communautaire, fondée sur le principe de l'uniformité du rythme d'intégration et du degré de participation des États membres. En ouvrant la possibilité d'une hétérogénéité formelle de l'intégration européenne, ils craignaient que l'Union ne se mue en une Europe à la carte, fondée sur les seuls besoins des États, où chacun ne participerait qu'aux politiques servant ses intérêts. Les défenseurs des coopérations renforcées ont battu en brèche ces arguments en insistant sur les multiples garanties offertes par le système et le caractère exceptionnel du recours à celui-ci, et en invoquant un principe de réalité. Étant donné que les États membres avaient des attentes et des capacités d'intégration de plus en plus contrastées et qu'il devenait très difficile d'obtenir un accord au Conseil sur un nombre croissant de sujets, le recours à des formes d'intégration différenciées constituait pour avancer un passage obligé, au moins à titre temporaire. Le dispositif des coopérations renforcées ne devait pas constituer une alternative aux modalités existantes de l'intégration, mais un dernier recours. En outre, ses promoteurs misaient sur un effet d'entraînement, les États non participants ayant vocation à rejoindre les initiateurs du processus. Cette perspective était, en outre, supposée motiver fortement les États impliqués, qui se devaient de réussir dans leur entreprise pour inciter les autres à les rejoindre. Dans l'esprit des concepteurs des coopérations renforcées, il ne s'agissait donc pas de proposer une Europe à la carte mais, à titre transitoire, une Europe à plusieurs vitesses afin de permettre la poursuite de l'intégration. Cette différenciation se voulait fonctionnelle : elle visait à prendre en compte la capacité variable des États à s'engager dans de nouveaux secteurs d'intégration (notamment pour les nouveaux adhérents, qui devaient déjà digérer l'ensemble de l'acquis communautaire), et non à satisfaire les attentes contrastées des États membres à l'égard du processus d'intégration européenne.

Dans le contexte des nouvelles perspectives d'élargissement de l'Union, le débat évolue vite. La guerre en Ukraine, déclenchée

par la Russie en février 2022, a en effet permis à l'Ukraine, à la Moldavie et à la Géorgie d'accéder sans délai au statut du candidat et a relancé les négociations avec les pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie) qui s'éternisaient. L'Union se prépare désormais à accueillir jusqu'à neuf nouveaux États membres dès 2030²⁵.

La réflexion sur l'intégration différenciée connaît donc un regain, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, s'ils entraient dans l'Union, ces pays ne pourraient pas participer immédiatement à l'UEM et à l'Espace Schengen – qui ont toujours fait l'objet d'un traitement séparé dans les négociations d'adhésion – et bénéficieraient sans doute d'exemptions temporaires pour certaines politiques. Une zone euro durablement limitée à vingt États sur trente-six et un accroissement des modalités d'intégration différenciée créeraient des difficultés de gouvernance impossibles à ignorer. En deuxième lieu, les institutions européennes et les experts réfléchissent à des dispositifs d'adhésion séquencée²⁶, qui permettraient aux pays candidats de commencer à participer à certaines politiques (selon les six blocs de compétences identifiés par le Conseil européen) sans attendre d'être des membres pléniers. Cela renforcerait, de fait, l'intégration différenciée, même si seulement à titre transitoire. Enfin, dans une Union à trente-six États, le degré de divergence des priorités et attentes nationales s'accroîtrait mécaniquement. Or, certains pays sont demandeurs d'une action plus ambitieuse dans des domaines clés : défense, lutte contre le changement climatique, recherche et développement, politique industrielle, coordination des politiques macro-économiques... Un élargissement s'accompagnerait probablement d'une formalisation accrue de mécanismes permettant des coopérations renforcées, dans le cadre actuellement prévu par les traités, selon des modalités *ad hoc* ou par la constitution d'un groupe d'États plus avancés. Cette dernière option impliquerait la

25 Déclaration de Charles Michel, président du Conseil européen, lors d'une visite en Slovaquie le 28 août 2023 : « Je crois que nous devons être prêts – des deux côtés – à l'élargissement d'ici 2030. »

26 M. Mihajlović, S. Blockmans, S. Subotić et M. Emerson, « Template 2.0 for Staged Accession to the EU », CEPS, 28 août 2023, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu>.

définition de modalités de décision spécifiques, au Conseil mais peut-être aussi au Parlement européen ou à la Commission, et le développement d'un budget séparé, auquel ne contribueraient que les États impliqués et qui leur bénéficierait à eux seuls.

DEUX TRAITS DISTINCTIFS DE LA DÉCISION DANS L'UNION

Les modèles de la décision que nous venons d'exposer permettent de rendre compte avec une certaine fidélité de la réalité du fonctionnement de l'Union européenne. Il convient toutefois, pour en saisir pleinement la dynamique, d'en souligner deux spécificités, intimement liées entre elles : la segmentation de la fabrique des politiques et l'implication dans celle-ci d'un grand nombre d'acteurs extérieurs aux institutions.

La segmentation de la fabrique des politiques européennes

Le renforcement considérable de l'investissement des États membres dans le processus décisionnel, à la suite du compromis de Luxembourg (1966), a conduit à une inflation du nombre et des activités des comités et des groupes de travail qui assistent le COREPER et le Conseil, et à un durcissement des négociations intergouvernementales. Afin d'éviter une situation de blocage généralisé, les États ont choisi de favoriser la multiplication des formations du Conseil et de leur accorder une large autonomie. Les différentes formations ont commencé à travailler à des rythmes distincts et avec une capacité de compromis contrastée. Elles ont développé des approches spécifiques de la négociation européenne : certaines étaient attachées à la méthode communautaire, d'autres à une logique plus intergouvernementale. Rapidement, une concurrence est apparue entre certaines formations du Conseil pour l'examen de telle ou telle proposition et, plus largement, pour le contrôle de domaines de l'action publique européenne. La formation affaires générales essaya de lutter contre ce phénomène de segmentation (ou sectorisation) du fonctionnement du Conseil, mais avec des résultats limités. Le système de présidence semestrielle tournante n'a pas facilité les choses : si certaines se sont mobilisées autour de l'enjeu de la coordination des activités du Conseil, ces efforts ont trop manqué de constance pour être efficaces. En outre, la segmentation a été longtemps tolérée en raison de certaines vertus : les formations

du Conseil les plus dynamiques ou les plus harmonieuses ont en effet mis à profit leur autonomie pour développer des politiques ambitieuses sans avoir à souffrir des conflits qui pouvaient en paralyser d'autres. À moyen terme, cette situation a toutefois affecté la cohérence de l'action globale du Conseil, suscité des conflits plus ou moins ouverts entre ses formations et provoqué le blocage durable de dossiers importants. Dans les années 1970 et 1980, le phénomène de segmentation, ajouté aux chocs pétroliers et aux débats sur la contribution britannique au budget communautaire, a fait du Conseil une institution très conflictuelle. Dans certains domaines, il a perdu sa nature d'institution supranationale, son action se résumant à des consultations informelles de nature diplomatique. La recherche de l'unanimité est devenue systématique et les règles non écrites de la construction des compromis ont limité le champ des possibles. La solution de facilité fut bientôt de rejeter systématiquement les propositions de la Commission ou, après 1974, de les renvoyer aux arbitrages du Conseil européen.

Au fil du temps, ce phénomène de segmentation a contaminé la Commission. Les difficultés de la négociation au Conseil l'ont en effet contrainte à anticiper la réception de ses propositions législatives, et donc à s'adapter à son fonctionnement différencié. La divergence grandissante des formations du Conseil a encouragé celle des directions générales (DG) de la Commission. Les élargissements ont accentué le phénomène en suscitant un accroissement constant du nombre des commissaires et, indirectement, des DG. En conséquence, la Commission a souffert de tensions croissantes entre les commissaires et entre les DG, qui ont réclamé des négociations et des arbitrages permanents. Les DG ont peu à peu gagné en autonomie et développé des méthodes de travail spécifiques et des conceptions différenciées du type de politique à mener, notamment pour s'adapter au mode de fonctionnement et aux dynamiques de leur formation du Conseil. La DG concurrence a privilégié une approche régulatoire; la DG agriculture une approche clientéliste; la DG industrie une approche interventionniste, etc. Par ailleurs, les DG ont développé différents styles de contacts avec l'extérieur (groupes d'intérêts, experts, milieu associatif, administrations nationales, etc.) et avec les autres institutions et leurs composantes.

Dans les années 1970, la coordination interne de l'action de la Commission est devenue délicate ; le président a peu à peu perdu de son autorité sur un collège dont les membres ont revendiqué une autonomie croissante, renforçant de ce fait celle des DG placées sous leur responsabilité. Les cabinets des commissaires se sont étoffés et sont devenus des lieux essentiels de la négociation, en remplissant une fonction similaire à celle du COREPER au Conseil. Par ailleurs, les comités ont proliféré auprès de la Commission et joué un rôle de plus en plus important au stade de la rédaction des projets de normes (comités consultatifs) et de leur application (comités de la comitologie)²⁷.

Cette situation a eu, comme au Conseil, des effets contrastés. En s'autonomisant, les commissaires et les agents des DG ont pu construire leurs propres réseaux d'interlocuteurs dans les autres institutions et parmi les destinataires des politiques dont ils avaient la responsabilité. Cela leur a permis de développer des politiques audacieuses dans certains secteurs, malgré un contexte politique peu propice à de nouveaux progrès de l'intégration européenne. Ce fut le cas, dans les années 1980 et 1990, de la protection de l'environnement ou de la mise en place de grands programmes de recherche. Cette évolution a eu pour prix une perte de *leadership* du président de la Commission, un affaiblissement de la cohésion du collège et de la cohérence globale de l'action de l'institution, et une opacification de son fonctionnement.

Ce processus de segmentation de la fabrique des politiques européennes a été l'un des motifs de la création du Conseil européen en 1974. On l'a vu, ce nouvel organe avait notamment pour mission de surmonter les conflits et les blocages qui

27 M. Cini, « Administrative Culture in the European Commission: The Case of Competition and Environment », communication présentée à la European Community Studies Association à l'occasion de la Fourth Biennial International Conference, Charleston, Caroline du Sud, États-Unis, 1995 ; L. Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 ; D. Spence, « The Directorates General and the Services: Structures, Functions and Procedures », in D. Spence et G. Edwards (éds), *The European Commission*, Londres, John Harper Publishing, 2006, p. 128-155 ; A. Wonka, « Decision Making Dynamics in the European Commission: Partisan, National or Sectoral? », *Journal of European Public Policy*, 15(8), 2008, p. 1145-1163.

affectaient le Conseil, de redonner de la cohérence à l'action de la Communauté et, en définitive, d'assurer le *leadership* dont la Commission et son président n'étaient plus capables. Une nouvelle méthode de gouvernance apparut, caractérisée par le rôle dévolu au couple franco-allemand (promu par Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt), qui était à l'origine de la plupart des initiatives importantes²⁸. À partir du milieu des années 1970, les travaux du Conseil ont été de plus en plus systématiquement fondés sur une proposition de compromis franco-allemand : les autres représentants nationaux s'exprimaient alors moins sur le fond du dossier que sur la proposition franco-allemande elle-même, ce qui simplifiait la conduite des débats et des négociations.

La création du Conseil européen n'a toutefois pas effacé les difficultés d'élaboration des politiques de l'Union. Elle les a même accrues à certains égards, en déresponsabilisant les membres du Conseil : sachant que le Conseil européen avait pour mission d'arbitrer les conflits intergouvernementaux ou interinstitutionnels, les ministres se sont sentis plus libres de faire obstacle aux négociations au Conseil ou de s'opposer à la Commission. La capacité décisionnelle du système institutionnel des Communautés a ainsi décliné : la Commission et le Conseil ont adopté une attitude plus défensive et se sont montrés moins ouverts à la négociation. Au sein de la Commission, les procédures et les attitudes ont été soumises à une certaine codification et l'élaboration de nouvelles propositions législatives a été rendue plus difficile et plus complexe. La routine s'est installée et la plupart des initiatives législatives ont bientôt été justifiées par l'autorité du précédent, afin de faciliter leur élaboration et l'obtention d'un accord au Conseil. Les responsables de la Commission ont été encouragés à reconduire les solutions préalables et à multiplier les propositions et les initiatives similaires, en perdant parfois de vue leur raison d'être. Cette approche a donné naissance, notamment dans la perspective de la création du marché unique, à des propositions législatives controversées, dont les destinataires ne saisissaient pas toujours la logique et la finalité.

28 A. Cole, *Franco-German Relations*, Harlow, Pearson Education, 2001.

Dans les années 1990, le processus de segmentation a commencé à affecter également le Parlement européen, à mesure qu'il gagnait de nouveaux pouvoirs. Les députés, qui disposent d'une autonomie totale en matière d'organisation interne, ont pu reproduire au niveau des commissions parlementaires l'organisation du Conseil et de la Commission, avec l'ambition de renforcer le dialogue interinstitutionnel et d'améliorer leur influence dans la décision et leur capacité de contrôle. Comme au Conseil et à la Commission, la segmentation de l'activité du Parlement entre une vingtaine de commissions a suscité des conflits entre celles-ci pour l'examen de certaines propositions, ou pour la définition de la position de l'assemblée sur un sujet donné. La question de l'allocation des propositions législatives aux commissions parlementaires est devenue de plus en plus stratégique à mesure que celles-ci affirmaient leur autonomie, s'institutionnalisèrent et développaient des visions spécifiques des politiques à mener.

Au fil du temps, les responsables des trois principales institutions ont pris conscience des effets pervers de la segmentation du processus décisionnel. Des réformes ont été entreprises dès les années 1970 et 1980, au Conseil et à la Commission, puis au Parlement européen, afin de redonner plus de cohérence à l'action communautaire et de lutter contre les conflits sectoriels. Au Conseil, le nombre de configurations, qui a dépassé les vingt dans les années 1980, a été réduit et se limite aujourd'hui à dix. À la Commission, les consultations interservices ont pris de l'ampleur et ont été systématisées, de même que les réunions d'échange et de coordination entre les directeurs généraux et les chefs de cabinet et chefs de cabinet adjoints des commissaires. Les secrétaires généraux du Conseil, de la Commission et du Parlement européen ont été mobilisés pour assurer une meilleure coordination, à la fois interne et interinstitutionnelle, des activités normatives. Plus récemment, les présidents de la Commission ont réorganisé le fonctionnement du collège via la création de groupes de commissaires placés sous l'autorité des vice-présidents, afin de renforcer la cohérence de son action. Ils ont aussi tiré parti de leur autorité politique accrue pour imposer des objectifs transversaux. Mais ces évolutions se heurtent à l'individualisme des commissaires et aux ressources qu'ils tirent de leurs liens privilégiés avec les DG compétentes pour leur portefeuille. L'inflation du nombre de

commissaires, au fil des élargissements, est une autre contrainte de taille dans la lutte contre la segmentation.

Les réformes entreprises par les différentes institutions se sont aussi heurtées à la résistance de l'environnement dans lequel elles évoluent : nombre d'acteurs de la gouvernance européenne (groupes d'intérêts, organisations de la société civile, experts, administrations nationales, etc.) tirent en effet parti d'un mode de fonctionnement très segmenté et ne tiennent pas à ce que des formes de régulation plus transversales voient le jour. Celles-ci auraient toutes les chances de donner lieu à des arbitrages politiques ou intergouvernementaux qui remettraient en cause les arrangements pluralistes et néocorporatistes actuels, et limiteraient de ce fait leur influence. Les difficultés du pacte vert porté par Ursula von der Leyen durant son premier mandat, et sa remise en cause depuis les élections européennes de 2024, en attestent²⁹.

De la « cooptation » au dialogue civil européen : l'omniprésence des représentants d'intérêts

La segmentation de la fabrique des politiques communautaires a favorisé l'émergence d'un système pluraliste – au sens où l'entend la théorie politique nord-américaine³⁰ – donnant une influence potentiellement importante aux représentants d'intérêts. C'est une seconde spécificité marquante et transversale du fonctionnement de l'Union. Cette présence était inscrite dans le code génétique des Communautés, puisque la méthode communautaire fait de ces acteurs des partenaires incontournables de la Commission dans son dialogue avec les États. Leur forte présence dans le microcosme bruxellois est aussi le résultat d'une stratégie délibérée de la Commission qui, au début des années 1980, cherchait les moyens de battre en brèche la logique intergouvernementale et de restaurer la méthode communautaire. Face aux rigidités du fonctionnement du Conseil et aux atermoiements du Conseil européen, la Commission a essayé de modifier les politiques communautaires en s'appuyant sur les acteurs non institutionnels

29 « Pacte vert : l'Europe promet de mieux écouter l'industrie », *Les Échos*, 10 avril 2024.

30 E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Boston, Wadsworth, 1975.

et en restaurant les réseaux transnationaux qui avaient soutenu son action au commencement de l'intégration européenne. Elle a ainsi obtenu l'appui de l'industrie pour mettre en place des programmes de recherche et développement, des représentants du monde économique et des associations de consommateurs pour achever le marché intérieur, des collectivités locales et régionales pour développer les politiques structurelles, et des milieux financiers pour mettre en place une monnaie unique. Aujourd'hui, il en va de même dans le domaine de l'énergie, du transport ou du numérique. Afin de contourner les blocages décisionnels, la Commission a par ailleurs banalisé le recours à la *soft law*, c'est-à-dire à des formes non juridiquement contraignantes d'intégration qui impliquent fortement les destinataires des politiques et les représentants d'intérêts.

La Commission a pu développer pleinement ces pratiques à la fin des années 1980 et coopter à grande échelle des représentants d'intérêts dans des organes de réflexion et de consultation agissant à l'intérieur même de l'institution. Plusieurs éléments ont favorisé ce processus.

Le premier est l'Acte unique européen, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, qui a redonné à la Commission un agenda politique et les moyens d'agir. Ce nouveau traité élargissait nettement le champ de compétences de la Communauté et prévoyait la mise en place d'un marché unique qui nécessitait l'adoption, avant le 31 décembre 1992, de plus de deux cents directives et règlements³¹. Il s'avérait donc impératif de réactiver les liens entre la Commission et les acteurs concernés par ces normes. L'Acte unique accroissait par ailleurs les pouvoirs du Parlement européen qui, à cette époque, était enclin à soutenir l'action de la Commission face à l'immobilisme du Conseil. Enfin, ce nouveau traité restaurait le vote à la majorité qualifiée au Conseil et mettait donc fin aux blocages récurrents du processus législatif.

En deuxième lieu, la Commission a bénéficié de l'émergence du néolibéralisme dans le débat politique et économique européen au début des années 1980. Ses tenants ont insisté sur la nécessité

31 Commission des Communautés européennes, *L'Achèvement du marché intérieur*, livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen, Bruxelles, juin 1985.

de trouver un nouvel équilibre des pouvoirs entre les niveaux national et européen, estimant l'État-nation incapable d'assurer le fonctionnement optimal de l'économie de marché et considérant les marchés des États trop petits pour ce faire. Nombre de responsables politiques nationaux, qui étaient séduits par la doctrine néolibérale mais n'entendaient pas en assumer le coût politique et social, étaient favorables à ce que la Commission entreprenne un certain nombre de réformes structurelles à l'échelle européenne : remise en cause des monopoles nationaux et du rôle central de l'État, ouverture du marché des services, accroissement global de la compétition économique, etc.

En troisième lieu, il faut mentionner l'intérêt nouveau que les grands groupes industriels et financiers ont porté à l'intégration européenne. Alors qu'ils avaient déserté la capitale européenne dans les années 1970, en raison du caractère essentiellement intergouvernemental des grands arbitrages communautaires, ils ont, au début des années 1980, multiplié les démarches auprès des responsables politiques européens et nationaux pour réclamer de nouvelles politiques communautaires et l'achèvement du marché commun. L'action de la Commission a beaucoup profité de la remise en cause par les néolibéraux des liens politiques traditionnels au niveau national et de l'apparition de réseaux transnationaux réclamant le renforcement des politiques européennes. Jacques Delors, président de la Commission (1985-1995), s'est largement appuyé sur ces acteurs, qui avaient beaucoup à gagner à la réalisation du marché intérieur. L'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal (1986) a lui aussi renforcé la Commission, en y faisant entrer des États qui avaient des demandes de politiques fortes et des besoins budgétaires importants.

Ce changement de contexte politique a conduit au développement de politiques de redistribution nécessitant la coopération d'organisations publiques et privées à travers toute l'Europe. Des intérêts de plus en plus nombreux et larges ont été mobilisés au stade de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques européennes, dans un processus d'européanisation ascendante. La Commission a élaboré une stratégie de cooptation d'interlocuteurs (représentants d'intérêts, représentants des territoires, experts, etc.) pour toutes les politiques dont elle avait

la responsabilité. Des groupes transnationaux ont été mobilisés, notamment dans le cadre de comités consultatifs, pour aider la Commission à cerner les enjeux des politiques, à identifier les solutions potentielles et les points de consensus entre les acteurs, et à légitimer ses propositions auprès des destinataires des politiques, des gouvernements nationaux, du Conseil et du Parlement. Ces représentants se sont saisis de cette opportunité : une position, même informelle, auprès de la Commission leur donnait en effet un accès privilégié à l'information et leur permettait d'espérer exercer une certaine influence sur les politiques en cours d'élaboration. Dans les années 1990, le Parlement européen a, lui aussi, développé une politique d'ouverture vis-à-vis des groupes d'intérêts. Comme à la Commission, l'objectif des députés était de bénéficier d'une meilleure connaissance des enjeux des politiques, de cerner les propositions et les points de vue de leurs destinataires, d'améliorer l'expertise à la disposition des élus et de légitimer leur action.

Ce processus généralisé de cooptation a contribué à rigidifier les segments qui étaient apparus dans les trois principales institutions en les entourant d'une nuée d'acteurs reproduisant et perpétuant ces découpages thématiques, et favorisant les échanges entre les acteurs des trois institutions sur une base sectorielle³². Concrètement, l'implication d'un grand nombre de représentants d'intérêts et d'experts dans l'élaboration d'une politique donnée par la Commission contribue à renforcer la segmentation dans la mesure où ils sont aussi actifs auprès des acteurs concernés par cette politique au Conseil (formation en charge du dossier, groupes de travail et d'experts, comités de la comitologie) et du Parlement européen (commission parlementaire, spécialistes de la question au sein des groupes). Les *stakeholders* veillent plus largement à ce que les trois institutions développent un dialogue constructif sur une base sectorielle, favorable à la prise en compte de leurs avis et demandes.

32. A. Dür, « Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? », *West European Politics*, 31(6), 2008, p. 1212-1230 ; J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 3^e éd., 2011 ; A. M. McLaughlin, G. Jordan et W. A. Maloney, « Corporate Lobbying in the European Community », *Journal of Common Market Studies*, 31(2), 1993, p. 191-212.

Nous l'avons vu, depuis la fin des années 1990, le souci de dialogue des institutions a été élargi à la société civile européenne³³. Si cette évolution est *a priori* favorable à un décloisonnement des débats, il ne faut pas en exagérer la portée, pour deux raisons au moins. *Primo*, le dialogue civil est dans une large mesure un trompe-l'œil, qui répond à un désir de légitimer les pratiques pluralistes et néocorporatistes d'antan en opérant un rééquilibrage de la représentation d'intérêts au profit de la société civile. *Secundo*, faute de définition discriminante de ce qu'est la société civile, des représentants d'intérêts privés peuvent revendiquer leur appartenance à celle-ci au nom de telle ou telle catégorie de la population ou, si c'est impossible, s'abriter derrière une association ou un *think tank* pour le faire³⁴.

La généralisation des trilogues en matière législative – qui associent Commission, Conseil et Parlement – ne fait qu'accroître le phénomène de sectorisation à l'œuvre dans l'Union depuis les années 1970. Aujourd'hui, le débat se limite en effet pour l'essentiel aux fonctionnaires, diplomates et élus directement en prise avec un dossier donné dans les trois institutions, qui sont aussi les interlocuteurs privilégiés des représentants d'intérêts. Plus que jamais, les politiques s'élaborent au sein d'un réseau spécialisé, composé d'un nombre restreint d'acteurs publics et privés qui partagent des savoirs et entretiennent souvent des relations de sociabilité au sein du microcosme bruxellois. L'analyse des politiques publiques propose des concepts, modèles et théories qui permettent de rendre compte de cette situation, et que nous exposerons dans le prochain chapitre.

33 S. Smismans, « European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests », *European Law Journal*, 9(4), 2003, p. 473-495.

34 S. Saurugger, « Interest Groups and Democracy in the European Union », *West European Politics*, 31(6), 2008, p. 1274-1291.

CHAPITRE X

Une analyse en termes de réseaux de politiques publiques

L'importance de la segmentation du processus décisionnel ainsi que le rôle crucial qu'y jouent les représentants d'intérêts appellent à dépasser la typologie des modes de décision présentée au chapitre précédent. Celle-ci permet certes de saisir les différentes logiques du fonctionnement de l'Union, mais elle ne rend compte ni de la dynamique des interactions entre les institutions ni de l'influence des acteurs non institutionnels. C'est pourquoi elle mérite d'être complétée par une approche plus sensible aux aspects pratiques et informels de la fabrique des politiques dans l'Union. Il s'agit, en somme, de répondre à des questions très concrètes : qui participe effectivement à la décision et à la mise en œuvre des politiques dans l'Union ? Sur la base de quelles informations la Commission élabore-t-elle ses propositions ? Quelles données viennent nourrir le travail législatif au Conseil et au Parlement ? Comment les compromis y sont-ils négociés ? Comment expliquer l'inertie des politiques publiques européennes ? Sous quelles conditions peut-elle être surmontée ? Pourquoi certains acteurs non institutionnels sont-ils plus capables que d'autres de peser sur le fonctionnement de l'Union ?

Pour répondre à toutes ces interrogations, il est utile d'analyser la prise de décision dans l'Union au moyen des outils et des théories développés par l'analyse des politiques publiques. Nous reviendrons d'abord brièvement sur les fondamentaux de cette approche, et sur les notions de communautés et réseaux de politiques publiques qui y occupent une place centrale. Nous verrons ensuite dans quelles circonstances un consensus peut

émerger pour faire évoluer une politique, et nous soulignerons les spécificités du processus décisionnel de l'Union.

L'ANALYSE SÉQUENTIELLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'étude de l'Union par l'analyse des politiques publiques s'est beaucoup développée depuis le milieu des années 1980¹. Cette approche est particulièrement tentante: elle peut en effet s'appliquer sans préalable à n'importe quelle organisation dotée de pouvoirs. Il est ainsi possible d'étudier l'Union sans s'encombrer des controverses théoriques sur sa nature, sa raison d'être ou son rapport à la souveraineté, et de la comparer avec d'autres systèmes politiques².

L'analyse des politiques publiques se fonde en grande partie sur l'approche systémique inspirée, entre autres, par David Easton. Les systémistes considèrent les régimes politiques sur un mode très abstrait, comme des boîtes noires animées par des *inputs* (événements intérieurs et extérieurs, élections, lobbying, informations, pressions diverses, etc.) et produisant des *outputs* (politiques, décisions, discours). Plutôt que de voir un ensemble d'institutions complexes, au fonctionnement heurté, conflictuel, incompréhensible, les systémistes décrivent un processus politique continu, harmonieux et logique, fait d'*inputs* et d'*outputs*. Les tenants de cette approche essaient de lier les uns aux autres pour établir des règles générales de l'activité politique: sous l'effet de tel événement (un *input*), le système va produire telle politique (un *output*). Ainsi, des mobilisations sociales sont généralement suivies d'une augmentation des minima sociaux et une crise internationale de mesures protectionnistes.

- 1 Un bon tiers des travaux de science politique relatifs à l'Union européenne relève aujourd'hui de l'analyse des politiques publiques. Le *Journal of European Public Policy*, créé en 1994 et publié par Taylor & Francis, a beaucoup contribué à structurer ce champ de la discipline.
- 2 Européanisation des *politiques publiques* et intégration européenne (EPPiE), « Analyser l'européanisation des politiques publiques », in B. Palier et Y. Surel, *L'Europe en action: analyses d'européanisation*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 13-85; S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010; B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Basingstoke/New York, Macmillan/St. Martin's Press, 2000.

Charles O. Jones³ a élaboré, dans le contexte national, l'idée d'un « cycle de politique publique » qui permet de décrire plus en détail le fonctionnement des organisations politiques. Il cesse de les considérer comme des boîtes noires, dont on sait ce qui les alimente et ce qu'elles produisent, , mais dont on renonce à comprendre le fonctionnement. Jones décrit la fabrication des politiques (« programmes ») comme l'éternel recommencement d'une séquence d'événements précis. Il distingue cinq étapes principales : l'identification du problème (*program identification*), le développement du programme (*program development*), sa mise en œuvre (*program implementation*), son évaluation (*program evaluation*) et son achèvement (*program termination*).

Ce langage un peu ésotérique a été simplifié et adapté par nombre d'autres auteurs, et diverses approches du cycle de politique publique coexistent⁴. Dans le cadre de ce chapitre, on peut proposer une typologie de synthèse et distinguer cinq étapes dans la fabrication d'une politique publique :

1. la mise à l'agenda (*agenda setting*) : les questions sont soulevées par toutes sortes d'acteurs et d'organisations, publics ou privés, et certains problèmes sont identifiés et reconnus comme dignes d'être pris en compte par les membres des pouvoirs exécutif et législatif. À ce stade, il faut noter que tous les acteurs ne cherchent pas à inscrire des questions à l'agenda : certains se contentent d'empêcher ce processus, ce qui est particulièrement vrai dans l'Union, où de multiples acteurs détiennent un pouvoir de veto ou essaient de faire obstacle à des initiatives législatives qui nuiraient à leurs intérêts ;
2. la formulation (*formulation*) : le point sur l'agenda est traduit en une décision d'autorité (loi, règlement, décision administrative, etc.). Dans un premier temps, des propositions alternatives sont défendues par des experts, des bureaucrates et des lobbyistes auprès des décideurs ;

3 Voir entre autres C. O. Jones et R. D. Thomas, *Public Policy Making in a Federal System*, Beverly Hills, Sage, 1976.

4 Voir par exemple W. N. Dunn, *Public Policy Analysis*, Londres, Routledge, 2015.

dans un second temps, ces derniers effectuent leur choix ou assument de ne rien faire. La formulation implique en général la constitution d'une majorité et la prise de décision par des acteurs (élus, responsables, membres d'agences);

3. le financement (*budgeting*): la politique ou la décision doit être financée dans le cadre de l'élaboration du budget annuel. Même une politique qui relève entièrement de la régulation – sans redistribution ou investissement – reste souvent lettre morte si des moyens minimaux ne sont pas dégagés pour en assurer l'application et le respect. Les décisions en matière financière sont délicates, car toujours arrêtées en situation d'information incomplète. En raison des déficits structurels qui touchent presque tous les systèmes politiques aujourd'hui, elles ont pris une importance croissante et peuvent conduire à une remise en cause des décisions préalables;
4. la mise en œuvre (*implementation*): la politique ou la décision doit être mise en œuvre par une administration ou une agence. Cet organe doit souvent élaborer les éléments manquants et prendre des décisions relatives aux objectifs, échéanciers, procédures, moyens de contrôle, etc. Parfois, les responsables politiques se soucient peu de la mise en œuvre, et se contentent d'adopter une réforme médiatique. Inversement, des décisions ambitieuses peuvent se heurter à des résistances insurmontables au stade de la mise en œuvre;
5. l'évaluation (*evaluation*): après une période donnée, l'impact de la politique ou de la décision est mesuré. Son efficacité est évaluée à l'aune de ses objectifs initiaux et de ses effets. L'évaluation peut conduire à confirmer une politique, à la réformer ou à la supprimer si elle n'a plus de raison d'être ou engendre des effets pervers. Les informations recueillies au stade de l'évaluation viennent nourrir le processus d'inscription à l'agenda et de décision, bouclant la boucle.

Le grand nombre des acteurs institutionnels dans l'Union et le rôle important des acteurs non institutionnels expliquent que ce

système politique se prête particulièrement bien à une approche par l'analyse des politiques publiques. Les auteurs ont puisé dans la littérature des concepts tels que ceux de « réseau » et de « communauté » de politique publique⁵. Le recours à ces notions permet de contourner une partie des problèmes soulevés par les controverses théoriques : en les employant, on envisage l'Union non comme un système politique exerçant des compétences régaliennes (ce qui implique d'aborder les questions de la souveraineté et de la démocratie, ainsi que celle de l'allocation du pouvoir), mais comme une organisation qui met en œuvre des politiques publiques en s'appuyant sur un système juridique quasi fédéral. Ce choix peut se justifier dans la mesure où l'Union n'est pas seulement un projet politique : c'est aussi et avant tout une machine à gérer des politiques publiques techniques et détaillées, toujours plus nombreuses.

Ce point de vue rejoint celui développé par les néofonctionnalistes dans les années 1960⁶. Les institutions européennes mobilisent en effet plus que jamais les élites transnationales et les groupes d'intérêts, et reposent largement sur leur participation pour élaborer et légitimer des politiques, même lorsque les relations entre les États membres se dégradent. Contrairement à ce qu'avancent les tenants d'une approche intergouvernementale de l'Union, ces politiques ne sont pas le produit d'un simple ajustement des préférences des représentants des États : elles résultent d'une négociation plus large qui inclut de nombreux acteurs transnationaux ou supranationaux (institutions

5 Dans une littérature particulièrement abondante, citons T. Christiansen et S. Piattoni, *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003 ; J. Peterson et E. Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 1999 ; R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham/Philadelphie, Open University Press, 1997 ; J. Richardson (éd.), *European Union. Policy and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1996 ; C. Ruzza et V. Della Sala, *Governance and Civil Society in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2007 ; H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning et A. R. Young (éds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 8^e éd., 2020.

6 E. B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958 ; L. N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963 ; L. N. Lindberg, « Decision-Making and Integration in the European Community », *International Organization*, 19(1), 1965, p. 56-80.

européennes, eurogroupes, partis européens, organisations de la société civile, etc.).

De manière plus générale, le phénomène d'eupéanisation des espaces politiques nationaux a suscité une forte mobilisation vis-à-vis de l'Union de tous les types d'acteurs (politiques, administratifs, économiques, sociaux, associatifs, etc.) et à tous les niveaux de gouvernement (local, régional, national, global). En vertu d'un phénomène d'eupéanisation dite ascendante (*uploading*), ces acteurs sont désormais très attentifs aux actions des institutions européennes ; ils sont présents auprès d'elles à travers leur participation à des organisations transnationales ou sur une base individuelle, et sont en mesure d'envisager des actions ponctuelles en ayant recours aux services de sociétés spécialisées dans l'action publique européenne. Les institutions de l'Union sont donc en contact permanent avec des représentants d'intérêts de tous types et de toutes échelles, dans le cadre d'un système de gouvernance à niveaux multiples⁷.

La gouvernance européenne se singularise donc par la part importante qui revient à l'informel et par l'existence de nombreux lieux de médiation avec les représentants d'intérêts. Elle se distingue par sa logique procédurale, qui instaure un partenariat entre des acteurs multiples afin qu'ils parviennent à trouver des solutions acceptables par tous. Cette participation au processus d'une large gamme d'acteurs et de représentants est une modalité essentielle du fonctionnement de l'Union, qui ne peut recourir à des décisions autoritaires ou majoritaires faute de légitimité suffisante pour cela. L'analyse cyclique est ainsi particulièrement propice à son étude.

Cette approche est enfin pertinente parce que les politiques de l'Union sont aujourd'hui pour beaucoup des programmes pluriannuels, de plus en plus calés sur le rythme des cadres financiers pluriannuels, qui sont soumis à une évaluation, ponctuelle

7 I. Bache et M. V. Flinders (éds), *Multi-Level Governance. Interdisciplinary Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; L. Hooghe et G. Marks, « Types of Multi-Level Governance », *European Integration online Papers*, 5(11), 2001, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (consulté le 27 juin 2013) ; J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007 ; D. Coen et J. J. Richardson (éds), *Lobbying the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

ou systématique, comme le programme REFIT⁸. En fonction de celle-ci, ils sont reconduits sous une forme plus ou moins amendée, voire interrompus s'ils sont jugés inefficaces ou si la conjoncture a évolué.

LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉSEAUX D'ACTEURS

La littérature savante propose un large éventail de concepts pour rendre compte de la participation de divers types d'acteurs, publics et privés, aux différentes phases de l'élaboration d'une politique publique. La notion centrale est celle de « réseau » (*network*)⁹. Les auteurs proposent nombre de concepts plus spécifiques (communautés, réseaux thématiques, réseaux professionnels, réseaux intergouvernementaux, réseaux de producteurs, *iron triangles*, sous-gouvernements, etc.) et les font dialoguer avec des notions voisines (clientélisme, corporatisme, néocorporatisme, pluralisme, etc.) et divers modèles analytiques issus, notamment, de la sociologie des organisations¹⁰.

De nombreuses typologies de réseaux ont été élaborées au sujet de l'Union, en fonction du nombre de leurs membres, de leur nature sectorielle ou transsectorielle, de leur degré de stabilité

- 8 Le programme REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme / programme pour une réglementation affûtée et performante) de la Commission « vise à faire en sorte que la législation de l'UE réalise ses objectifs au moindre coût, au bénéfice des citoyens et des entreprises. La Commission présente chaque année un aperçu de ses efforts de simplification et de réduction de la charge dans l'examen annuel de la charge, et suit régulièrement les progrès accomplis dans le tableau de bord REFIT. Un groupe de haut niveau – la plateforme “Prêts pour l'avenir” – conseille la Commission sur la manière de réaliser les objectifs du programme REFIT et de moderniser la législation de l'UE » (site Internet de la Commission européenne, Législation / Processus législatif / Présentation / Évaluer et améliorer la législation existante, 6 mai 2024).
- 9 T. A. Börzel et K. Heard-Laureote, « Networks in EU Multi-Level Governance: Concepts and Contributions », *Journal of Public Policy*, 29(2), 2009, p. 135-152 ; J. Peterson, « Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim », *West European Politics*, 18(2), 1995, p. 389-407.
- 10 Pour une synthèse, voir M. Thatcher, « Réseau (Policy Network) », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 384-390. Voir aussi T. Börzel, « Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks », *Public Administration*, 76, 1998, p. 253-273 ; R. Rhodes, I. Bache et S. George, « Policy Networks and Policy Making in the European Union », in L. Hooghe (éd.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 367-387.

ou de l'intensité de la communication en leur sein. Dans le cadre limité de cet ouvrage, on se focalisera sur trois notions, qui permettent de rendre compte des principales configurations sur lesquelles repose le fonctionnement de l'Union : la communauté, le réseau et le réseau thématique.

Les communautés de politique publique

La littérature relative au fonctionnement de l'Union a, d'un point de vue chronologique, d'abord mobilisé la notion de communauté de politique publique (*policy community*). Elle a été développée à la fin des années 1970 au Royaume-Uni pour prendre le contre-pied des analyses constitutionnelles qui considéraient la fabrication des politiques publiques du seul point de vue des interactions entre Parlement et gouvernement¹¹. Cette notion propose de déplacer le regard depuis le Parlement – arène historique et symbolique de la vie politique – vers les relations informelles qui existent entre différents types d'acteurs, publics et privés, associés à la décision. Les travaux relatifs aux communautés de politiques publiques soulignent le déclin des frontières entre institutions et groupes privés, et s'inscrivent en faux contre les analyses strictement formelles du fonctionnement des régimes. Les politiques sont considérées non pas comme le résultat de procédures codifiées par la Constitution et le droit public, mais comme le produit de l'interconnexion, des interférences et du dialogue de multiples organisations publiques et privées. Les tenants de l'analyse des politiques publiques accordent ainsi une attention particulière aux pratiques de coopération et de recherche du consensus, au-delà des clivages entre majorité et opposition et des tensions interinstitutionnelles qui focalisent l'attention des spécialistes de la vie politique¹².

11 G. Gustafsson et J. J. Richardson, « Concepts of Rationality and the Policy Process », *European Journal of Political Research*, 7(4), 1979, p. 415-436 ; M. Wright, « Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies », *Political Studies*, 36(4), 1988, p. 593-612.

12 G. Jordan et J. Richardson, « Policy Communities: The British and European Style », *Policy Studies Journal*, 11, 1983, p. 603-615 ; D. Marsh et R. A. W. Rhodes, « Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology », in D. Marsh et R. A. W. Rhodes (éds), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 249-268.

Le concept de communauté de politique publique a été largement mobilisé par les premiers analystes des politiques de l'Union¹³. On peut le définir comme un complexe d'organisations connectées les unes aux autres par des phénomènes de dépendance de ressources qui entretiennent des relations étroites et stables, procèdent à des échanges et participent collectivement à la fabrication des politiques publiques dans un secteur donné¹⁴. Précisons cette définition. Ces organisations sont de toutes natures : « segments » des institutions de l'Union (formation ou groupe du Conseil ; DG ou unité de la Commission ; commission, délégation, groupe politique ou intergroupe du Parlement européen), groupes d'intérêts privés, administrations nationales, organisations de la société civile. Elles sont dépendantes les unes des autres, car elles ont un intérêt commun à appartenir à cette communauté : elles tirent des ressources (légitimation, influence, informations) de leur capacité à y coexister et veillent donc à sa pérennité. Les limites entre les différentes communautés correspondent à des ruptures dans cette dépendance aux ressources. Certains acteurs et organisations préfèrent ne pas y participer, car ils jugent plus utile d'appartenir à une autre communauté ou d'agir de manière indépendante. D'autres sont exclus de la communauté, car ils ne respectent pas les règles informelles qui régissent son fonctionnement ou ne semblent plus qualifiés pour y appartenir. Toutes ces organisations entretiennent des relations étroites et stables, en ce sens que leurs représentants contribuent à faire vivre la communauté : même s'ils ne défendent pas les mêmes points de vue, ils s'invitent mutuellement à des réunions et des conférences, organisent en commun des événements publics et se communiquent des informations, car ils s'accordent sur l'utilité de l'existence de la communauté. Enfin, ces organisations procèdent à des échanges, dans la mesure où elles sont capables de s'impliquer effectivement dans des négociations et ne se contentent pas de camper sur leurs positions ; une véritable négociation s'opère,

13 S. Bulmer, « Domestic Politics and European Community Policy-Making », *Journal of Common Market Studies*, 21(4), 1983, p. 349-364 ; G. Jordan et J. Richardson, *op. cit.*

14 R. A. W. Rhodes, *op. cit.*, p. 38 ; T. Börzel, *op. cit.*

qui amène les différentes parties à faire évoluer leurs positions respectives ou même à se contenter d'une avancée mineure.

La notion de communauté a permis aux chercheurs de décrire avec acuité les relations qui se nouaient entre la Commission et les destinataires de certaines politiques (marchés du charbon et de l'acier, politique agricole commune, marché intérieur, politique industrielle, politique régionale, protection de l'environnement, etc.). Ce concept trouvait une traduction concrète dans l'institutionnalisation de nombreux comités consultatifs au sein de la Commission, où siégeaient des destinataires de ces politiques, des représentants d'organisations transnationales, des experts, des membres d'administrations nationales, etc.¹⁵ Le phénomène de segmentation du fonctionnement des institutions dans les années 1970 et 1980 a favorisé l'émergence des communautés. Celle-ci a aussi été stimulée par l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen (1^{er} juillet 1987) : comme on l'a vu au chapitre précédent, la Commission a cherché à associer plus étroitement les destinataires des politiques à l'élaboration du marché intérieur, afin de bénéficier de leur expertise, d'avoir des alliés dans ses négociations avec le Conseil et d'améliorer plus largement sa légitimation. Pour ne pas être en reste, le Conseil et le Parlement se sont eux aussi davantage ouverts aux représentants d'intérêts. L'introduction de la procédure de coopération par l'Acte unique européen puis de la procédure de codécision par le traité de Maastricht a par ailleurs amené les organes de la Commission, du Conseil et du Parlement traitant des mêmes dossiers à développer des contacts plus étroits. Ce double mouvement de rapprochement des institutions et des groupes d'intérêts, d'une part, et des segments des trois principales institutions, d'autre part, a beaucoup contribué à l'affirmation des communautés de politique publique.

Le concept de communauté permet aussi de rendre compte de la stabilité des politiques européennes : les membres d'une communauté ayant des intérêts et des préférences assez constants

15 Voir par exemple A. R. Zito, « Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration », *Journal of European Public Policy*, 8(4), 2001, p. 583-603 ; A. Verdun, « The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community? », *Journal of European Public Policy*, 6(2), 1999, p. 308-328.

et la communauté étant stable dans sa composition, il y a peu de chance que les arrangements qui émergent de leurs interactions évoluent radicalement. En outre, chaque membre de la communauté sait quel changement est possible pour ses partenaires et évite de les mettre inutilement dans une situation délicate ; les acteurs institutionnels craignent en effet un blocage du processus décisionnel, tandis que les acteurs non institutionnels redoutent d'être exclus d'une communauté ou de la voir se déliter, alors qu'elle leur offre une voie d'accès privilégiée aux centres de la décision. Tout incite donc les participants à se montrer modérés dans leurs revendications et propositions, et dans leur attitude.

La cohésion de la communauté est aussi favorisée par le fait que ses membres partagent un langage, une expertise, des conceptions et parfois même des valeurs et des critères de ce qui est acceptable dans la négociation. Ils forment ce que la littérature a appelé une « communauté épistémique »¹⁶. Leur cohésion découle aussi de la proximité de leurs profils sociologiques et intellectuels¹⁷ : ils sont issus des mêmes formations universitaires, s'informent aux mêmes médias et fréquentent les mêmes lieux du microcosme bruxellois. Il existe une grande mobilité professionnelle entre les différentes organisations qui forment un réseau : il est fréquent qu'un jeune diplômé commence par travailler pour une ONG, puis un cabinet de lobbying et que, nanti de ces expériences professionnelles, il soit embauché par une institution européenne ; inversement, certains retraités des institutions européennes entrent au service de lobbys actifs dans leur ancien secteur d'activité. En somme, si les acteurs qui forment la communauté parviennent à s'entendre, ils peuvent espérer contribuer, avec une influence variable, à la gestion d'un secteur de politique publique. Ils ont donc un intérêt commun à ce qu'elle existe et soit fonctionnelle.

16 P. M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46(1), 1992, p. 1-35.

17 D. Georgakakis, *Les Métiers de l'Europe politique: acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

Les réseaux de politique publique

Le concept de réseau de politique publique (*policy network*) renvoie à des arrangements d'acteurs plus souples que les communautés, plus ponctuels, moins stables, impliquant moins d'empathie et de connivence entre leurs membres¹⁸. Ces réseaux apparaissent pour des politiques qui ne sont pas centrales, dont le développement est lié à un contexte donné ou qui connaissent des interférences fortes avec d'autres politiques, de sorte qu'il ne peut y avoir de communauté stabilisée. Dans l'Union, la notion est très utile, puisque de multiples politiques se caractérisent par le grand nombre et la fluidité des acteurs qu'elles impliquent et par leur sensibilité à des contextes changeants¹⁹. Par ailleurs, les situations d'interaction entre différentes politiques sont de plus en plus répandues, de sorte que certains acteurs participent à plusieurs réseaux.

Les notions de communauté et de réseau de politique publique rendent bien compte de la complexité des processus décisionnels de l'Union et de la distance qui existe souvent entre les traités et la pratique. En raison du phénomène de segmentation qui a touché toutes les institutions européennes à partir des années 1970, on a assisté à l'émergence d'une multiplicité de microréseaux ou communautés, liés aux différentes politiques ou sous-politiques de l'Union et fonctionnant avec leur logique et leur style propres²⁰.

18 Pour une approche générale des réseaux : P. Le Galès et M. Thatcher (éds), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; R. A. W. Rhodes, *op. cit.*

19 J. Peterson, « Policy Networks », in A. Wiener et T. Diez (éds), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 117-135 ; R. Rhodes, I. Bache et S. George, *op. cit.*, p. 367-387.

20 Voir par exemple M. J. Smith, « From Policy Community to Issue Network: Salmonella in Eggs and the New Politics of Food », *Public Administration*, 69(2), 1991, p. 235-255 ; J. Peterson, « Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis », *Journal of European Public Policy*, 2(1), 1995, p. 69-93 ; E. Bomberg, « Policy Networks on the Periphery: EU Environmental Policy and Scotland », *Regional and Federal Studies*, 4(1), 1994, p. 45-61 ; J. Peterson, « The European Technology Community: Policy Networks in a Supranational Setting », in D. Marsh et R. A. W. Rhodes (éds), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

Il faut toutefois veiller à ne pas caricaturer le fonctionnement de l'Union²¹. L'approche réticulaire est utile sur le plan analytique mais, depuis le début des années 1990, la fabrique des politiques européennes a changé. La multiplication des organes impliqués dans l'élaboration des politiques (Parlement européen, Comité des régions, Comité économique et social, agences exécutives, etc.) et la montée en puissance du Conseil européen ont bousculé l'ordonnancement des communautés et des réseaux, et limité leur influence. Les élargissements successifs de l'Union ont suscité, eux aussi, un accroissement sensible du nombre des acteurs désireux d'être associés à la décision et un élargissement du spectre de leurs intérêts et de leurs points de vue, ce qui a déstabilisé certains réseaux bien établis. La mobilisation croissante des acteurs des systèmes politiques et administratifs nationaux à l'égard des institutions de l'Union a eu un effet similaire : depuis le début des années 1990, l'eupéanisation « descendante », entendue comme la convergence des systèmes nationaux sous l'effet des politiques européennes, s'est accompagnée d'une eupéanisation « ascendante », comprise comme une volonté des acteurs nationaux de peser sur les décisions prises à Bruxelles²². Cette mobilisation a eu un effet perturbateur sur les communautés et les réseaux de politiques publiques, qui ont longtemps été constitués pour l'essentiel d'acteurs transnationaux, solidement implantés dans le microcosme européen.

Quatre autres facteurs, liés à la nature même des politiques menées par l'Union, sont venus ébranler les arrangements

- 21 H. Kassim, « Policy Networks, Networks and European Union Policy-Making: A Sceptical View », *West European Politics*, 14(7), 1994, p. 15-27 ; K. Dowding, « Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach », *Political Studies*, 43(1), 1995, p. 136-158.
- 22 M. Green Cowles, J. A. Caporaso et T. Risse-Kappen (éds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2001 ; P. Graziano et M. P. Vink (éds), *Europeanization. New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008 ; J. P. Olsen, *ARENA Working Paper 2/2002: The Many Faces of Europeanization*, Oslo, ARENA, 2002 ; T. A. Börzel et T. Risse, « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *European Integration online Papers*, 4(15), 2003 ; C. M. Radaelli, « Whiter Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change », *European Integration online Papers*, 4(8), 2000 ; R. Coman, T. Kostera et L. Tomini (éds), *Europeanization and European Integration. From Incremental to Structural Change*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

d'antan. Le premier est l'extension continue des compétences de l'Union, qui a engendré des interférences croissantes entre ses différentes politiques et des tensions entre les communautés ou les réseaux qui les animent. La nécessité d'arbitrer ces conflits et de hiérarchiser les priorités a conduit à un regain d'influence des acteurs politiques et administratifs, les communautés et les réseaux étant incapables de le faire en raison de leur spécialisation. Ensuite, on note que l'Union est de plus en plus amenée à appréhender des politiques transversales, aux implications multiples, qui renvoient à des problèmes politiques généraux (questions éthiques et de société, politiques régaliennes) ou à des enjeux globaux (réchauffement climatique, innovation, compétitivité, cohésion économique, sociale et territoriale). L'impossibilité de trancher ces débats dans le registre technique que privilégient les membres des réseaux, l'inflation du nombre des acteurs qui prétendent être capables de se prononcer (experts, lobbyistes, « sages », membres de *think tanks*, etc.) et l'absence de consensus entre eux ont favorisé le retour d'un *leadership* politique et administratif²³. En troisième lieu, il faut souligner l'impact de la recherche par les institutions européennes, depuis le début des années 1990, d'un dialogue avec la société civile²⁴. Leur souci du pluralisme et d'une meilleure légitimation de l'Union les a amenées à accorder un traitement de faveur aux organisations de la société civile (ONG, associations, syndicats, forums divers, etc.) par rapport aux autres *stakeholders*. Les objectifs de transparence, d'ouverture et de consultation, qui sont désormais explicitement mentionnés par les traités, ont donc contribué à bousculer l'ordre des choses et à remettre en cause l'influence des communautés les mieux établies. Enfin, la généralisation des

23 Pour une discussion générale de cette question : J. Kooppenjan et E. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks. A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, Londres, Routledge, 2004 ; Y. Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995. Pour une étude de cas parmi tant d'autres : G. Skogstad, « Legitimacy and/or Policy Effectiveness? Network Governance and GMO Regulation in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 10(3), 2003, p. 321-338.

24 S. Smismans, « European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests », *European Law Journal*, 9(4), 2003, p. 473-495 ; J. Greenwood, « Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union », *British Journal of Political Science*, 37(2), 2007, p. 333-357.

trilogues législatifs et l'adoption des textes à un stade précoce (première lecture ou début de deuxième lecture) depuis le milieu des années 2000 ont favorisé un dialogue interinstitutionnel plus direct et limité l'influence des acteurs non institutionnels. Ceux-ci restent toutefois influents auprès de chaque institution prise séparément et contribuent à la définition de leurs positions respectives.

Les réseaux thématiques

Ces évolutions du fonctionnement de l'Union ont suscité, dans les années 1990, l'émergence d'un nouveau concept : celui d'*issue network*, qu'on peut traduire par « réseau sur enjeu » ou « réseau thématique ». Il s'agit de réseaux d'acteurs qui se constituent autour d'un dossier ou d'une politique spécifique pour une durée limitée²⁵. Ces acteurs, qui forment une « communauté épistémique », partagent un savoir commun, s'estiment suffisamment compétents les uns les autres pour pouvoir dialoguer et devoir se répondre, et s'entendent pour traiter certains aspects d'une politique. Ils sont d'accord pour identifier un problème et demander son inscription à l'agenda. Mais ils ne partagent pas forcément le même point de vue, ne sont pas nécessairement capables de s'entendre à long terme et n'ont pas toujours intérêt à favoriser l'émergence d'un réseau stable. Ils sont donc moins enclins à dégager des compromis que les communautés et les réseaux présentés précédemment, qui sont mieux organisés et davantage inscrits dans la durée et la routine.

Le concept de réseau thématique est utile, d'abord, pour appréhender les politiques très complexes et conflictuelles qui associent de nombreux secteurs de manière incertaine. Dans ces domaines (la bioéthique ou la lutte contre le réchauffement climatique, par exemple), on aboutit à des résultats dont il est difficile d'expliquer la genèse et la logique, du fait de l'apparition de coalitions d'intérêts parfois inattendues et hétéroclites, et souvent éphémères. La notion de réseau thématique permet,

25 D. Marsh et R. A. W. Rhodes, « Policy Communities and Issue Networks », *Social Networks: Critical Concepts in Sociology*, 4(89), 2002, p. 249-268 ; J. Peterson et E. Bomberg, « Decision Making in the European Union: A Policy Networks Approach », communication présentée lors de la conférence annuelle de l'UK Political Studies Association, Leicester, 20-22 avril 1993.

ensuite, de rendre compte de la mobilisation d'acteurs autour d'enjeux qui apparaissent ponctuellement ou pour la première fois à l'agenda européen, pour disparaître ensuite – tels que la régulation de l'intelligence artificielle ou un nouvel accord international avec un pays tiers. Les débats qui entourent ces textes n'ont pas la permanence de ceux relatifs aux politiques européennes les plus institutionnalisées, et se déploient donc dans des réseaux faiblement structurés qui disparaissent sitôt la décision prise.

La notion de réseau thématique est particulièrement adaptée à l'Union en raison de trois caractéristiques de ce système politique. La première est le très grand nombre de groupes présents auprès des institutions européennes : comme on l'a vu, plus de trente mille acteurs représentant cinq mille organisations tentent de dialoguer avec elles. Nombre de ces acteurs sont dans une position périphérique : ils n'ont pas été « cooptés », sont incapables de faire valoir efficacement leur point de vue et n'ont pas d'influence réelle sur les décisions et les politiques qui les mobilisent. Ils se contentent de faire de la veille d'information ou de la figuration, jusqu'à ce que des circonstances favorables leur permettent d'entrer dans le jeu. La deuxième caractéristique du microcosme bruxellois contemporain est que nombre de groupes ne sont pas dans des relations de dépendance vis-à-vis des autres : ils peuvent donc mener des stratégies de cavalier seul ou participer à plusieurs réseaux thématiques selon leurs intérêts du moment. Enfin, nombre de groupes ne partagent aucune valeur avec leurs homologues ou sont dans des positions très conflictuelles, ce qui rend impossible l'émergence d'une communauté ou d'un réseau²⁶.

Ces groupes s'engagent néanmoins dans des processus de collaboration lorsque leurs intérêts les y poussent. Concrètement, la constitution d'un réseau thématique se déroule en trois étapes : d'abord, les différents acteurs mobilisés par un même enjeu se reconnaissent les uns les autres comme des interlocuteurs légitimes, en raison de leur réputation, de leur visibilité, de leur

26 J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, op. cit. ; A. Dür, « Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? », *West European Politics*, 31(6), 2008, p. 1212-1230.

représentativité, de leur expertise et de leur comportement ; ensuite, ils partagent l'idée qu'une collaboration est le meilleur moyen de maximiser la satisfaction de leurs attentes respectives et qu'elle est préférable à une démarche de lobbying unilatérale ; enfin, ils s'accordent pour formaliser leur réseau, notamment vis-à-vis des institutions de l'Union.

L'analyse de la genèse d'un réseau thématique permet de comprendre comment une nouvelle idée, un nouveau savoir ou un nouveau problème est inscrit à l'agenda de l'Union, en l'absence de cause manifeste (disposition d'un traité, instruction du Conseil européen, élément du programme de la Commission, norme arrivant à échéance, demande du Conseil ou du Parlement européen, initiative citoyenne européenne, événement de l'actualité, etc.). Elle permet de dépasser le constat désabusé d'un fonctionnement chaotique de l'Union et d'ouvrir malgré tout la « boîte noire ».

Comment mettre du sens dans ces diverses approches ? Il faut imaginer un continuum, dont un extrême serait constitué par la communauté de politique publique (organisée, visible, efficace, pérenne, stable dans sa composition, institutionnalisée, influente) et l'autre, par l'absence de toute organisation des groupes d'intérêts. À des stades intermédiaires, on trouve le réseau de politique publique (relativement stable et visible, ayant des relations suivies avec les institutions) et le réseau thématique (plus flou et conflictuel, éphémère). Selon les secteurs d'action publique et le contexte politique, l'une de ces configurations prédomine.

L'analyse en termes de réseaux ne doit toutefois pas occulter le rôle central que jouent les institutions et les États. Même si, dans l'Union, le *leadership* des institutions est limité, elles sont souvent à l'origine du changement politique, notamment quand la confusion règne parmi les représentants d'intérêts et qu'ils se montrent incapables de contribuer utilement à la gestion d'un secteur d'action publique. Si la Commission et le Parlement sont ouverts aux contacts avec les représentants d'intérêts dans certains domaines, voire demandeurs de tels contacts, ces acteurs ne peuvent réellement influencer la décision que s'ils contribuent à l'élaboration de solutions de compromis. Lorsque les positions des représentants d'intérêts sont très fragmentées, les institutions fondent leurs choix sur leurs propres conceptions (politiques ou expertes) des dossiers. Par ailleurs, quand les relations entre les

États membres se dégradent ou qu'un ou plusieurs États font valoir leur opposition à un texte, la logique intergouvernementale tend à reprendre le dessus et à marginaliser les réseaux de politique publique. Dans ce cas, les acteurs non institutionnels n'ont d'autre choix que d'essayer de s'adapter à cette situation, notamment en agissant auprès de leurs gouvernements respectifs.

EXPLIQUER LE CHANGEMENT DE POLITIQUE DANS L'UNION

L'analyse des politiques publiques s'intéresse tout particulièrement aux conditions qui permettent le changement d'une politique donnée. En effet, compte tenu de la relative stabilité des éléments qui déterminent une politique, la continuité tend à être la norme, et la réforme l'exception. Les chercheurs ont développé diverses théories et modèles permettant de rendre compte des circonstances dans lesquelles un changement est possible et des stratégies que les acteurs développent à cette fin. Ils se sont notamment intéressés aux conditions qui permettent à une communauté ou un réseau d'agir en ce sens. Sauf exception, ils ne peuvent avoir une influence sensible sur l'agenda, la décision ou la mise en œuvre d'une politique publique que s'ils parviennent à faire émerger une décision majoritaire; à défaut, les acteurs politiques ou administratifs sont appelés à trancher selon leur logique propre. Dans les configurations les plus formalisées, où les acteurs institutionnels en charge d'un secteur peuvent être eux-mêmes considérés comme des membres du réseau, le compromis majoritaire sera généralement répercuté par eux dans les institutions auxquelles ils appartiennent. Dans le cas de réseaux plus flous ou plus ponctuels, les acteurs institutionnels ne sont tenus à rien; néanmoins, sauf désaccord profond avec la position majoritaire qui émerge parmi les représentants d'intérêts, ils tendront à la privilégier en raison de leur préférence pour les solutions de compromis et de leur besoin de légitimation auprès des destinataires des politiques. Comme on l'a indiqué, face à des positions plus fragmentées, les acteurs institutionnels ont tendance à s'en remettre à leur propre appréciation de la situation.

Mais comment expliquer qu'un réseau, forcément hétérogène, parvienne à dégager des solutions majoritaires en l'absence de contrainte institutionnelle et de procédure formelle de décision? De multiples modèles et concepts permettent de l'expliquer. Dans

le cadre restreint de ce chapitre, on en invoquera quatre, qui ont été largement mobilisés pour étudier la fabrique des politiques de l'Union.

La mise à l'agenda et le *multiple streams framework*

Le politiste américain John W. Kingdon a développé le *multiple streams framework* (modèle des flux multiples) pour expliquer la fabrique des politiques publiques aux États-Unis²⁷. Il insiste sur l'adversité d'un contexte où les responsables politiques sont confrontés à des phénomènes qui échappent à leur contrôle. En somme, ils sont davantage dans une situation de réaction, notamment à des crises ou changements brusques, que d'action, entendue comme la poursuite organisée d'objectifs politiques de moyen et long terme. Kingdon essaie de comprendre comment les autorités publiques définissent l'agenda, quels sont les problèmes qui retiennent leur attention, à quel moment et de quelle manière. Il souligne l'importance, dans ces processus, de l'ambiguïté : les acteurs publics ont, d'une manière générale, des analyses contrastées de la situation et des enjeux, des préférences incertaines sur nombre de sujets, et doivent composer avec de multiples approches contradictoires d'un même problème. Il insiste aussi sur la question du temps : les décideurs agissent sous la pression des événements et le manque de temps les contraint à des arbitrages permanents.

Kingdon décrit le changement comme la rencontre de trois flux (*streams*) indépendants qui irriguent le système politique :

1. le flux des problèmes (*problem stream*) : ce sont les différents sujets que les citoyens ou les responsables politiques veulent traiter. L'identification de ces problèmes découle d'événements de l'actualité, de données relatives à une situation de crise, d'évaluations de politiques existantes, etc. Le flux des problèmes, s'il est suffisamment puissant, contribue à mobiliser les responsables politiques autour d'un enjeu donné ;

27 J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Londres/New York, Harper Collins College Publishers, 1995.

2. le flux des politiques publiques (*policy stream*): il s'agit de l'ensemble des idées qui sont en compétition au sein des institutions publiques et dans les réseaux de politiques publiques pour apporter des solutions à des problèmes donnés. Ces idées sont produites et défendues par des élus, des experts, des fonctionnaires, des chercheurs, des *think tanks*, etc., et sont promues par des acteurs ou groupes d'acteurs au sein des réseaux;
3. le flux politique (*politics stream*): il est constitué de l'ensemble des éléments qui se rapportent au contexte politique du moment, notamment l'état de l'opinion publique, les campagnes menées par les différents groupes de pression mobilisés, les changements liés aux élections et les rapports de force au sein du Parlement.

Kingdon mentionne deux autres facteurs qui sont déterminants selon lui dans le processus de changement.

Il y a d'abord l'existence d'une fenêtre d'opportunité (*window of opportunity*): c'est un moment critique qui favorise la rencontre des trois flux et permet d'induire un changement. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un événement de l'actualité permet aux partisans d'une réforme d'attirer l'attention des responsables politiques et d'obtenir la prise en compte de leurs idées. Ainsi, la crise financière de 2008 a été l'occasion pour les partisans d'une régulation plus étroite du secteur bancaire de se faire entendre et d'obtenir que la question soit mise à l'agenda, puis prise en compte par les responsables politiques de l'Union européenne.

L'auteur souligne aussi le rôle central des entrepreneurs politiques (*policy entrepreneurs*): le changement est plus susceptible de se produire si un ou plusieurs acteurs se mobilisent pour qu'il intervienne. Dans l'Union, un commissaire, la présidence tournante du Conseil, un chef d'État ou de gouvernement, ou encore le leader d'un groupe politique au Parlement européen peut contribuer à l'inscription d'un problème à l'agenda. Il est impossible à ces acteurs d'y parvenir unilatéralement, mais ils peuvent capitaliser sur l'existence des trois flux, notamment s'il y a un moment critique.

Le *multiple streams framework* a été beaucoup mobilisé dans l'étude de la fabrique des politiques de l'Union²⁸ et appliqué à une multiplicité de cas, pour expliquer le développement ou la réforme de politiques publiques. Il correspond bien à la situation de grande fragmentation du pouvoir qui existe dans l'Union, à la multiplicité de ses institutions et acteurs, à l'incertitude généralisée des priorités et solutions, et à une mise à l'agenda qui semble souvent chaotique. Ce modèle permet aussi d'expliquer les conditions de lancement des grandes politiques de l'Union.

Prenons le programme Erasmus, créé en 1987. Le flux des problèmes incluait la nécessité croissante de favoriser la mobilité des étudiants et des travailleurs pour donner tout son sens au marché intérieur et à la libre circulation, promouvoir l'identité européenne à travers l'éducation et faire émerger une citoyenneté européenne. Ces enjeux étaient devenus plus pressants en raison de la mondialisation, de l'aspiration de la jeunesse à plus de mobilité, de la nécessité de renforcer le sentiment d'appartenance à la Communauté européenne pour en assurer la légitimation et de la volonté de développer des politiques bénéficiant plus directement aux Européens.

Le flux des politiques publiques était constitué des diverses initiatives prises pour répondre à ces enjeux. Des discussions sur la création d'un programme de mobilité éducative au niveau européen existaient depuis la fin des années 1960, et des initiatives pilotes avaient été lancées, notamment à une échelle transfrontalière, pour tester la faisabilité et les avantages d'un tel programme. Des associations promouvaient l'idée auprès de responsables politiques nationaux et le Parlement européen s'était fortement impliqué dans le dossier. Les universités étaient pour leur part demandeuses de moyens d'organiser des échanges d'étudiants et de professeurs. Enfin, rares étaient les acteurs qui contestaient la pertinence de ce projet.

28 R. Ackrill, A. Kay et N. Zahariadis, « Ambiguity, Multiple Streams, and EU Policy », *Journal of European Public Policy*, 20(6), 2013, p. 871-887 ; N. Herweg et N. Zahariadis, « The Multiple Streams Approach », *The Routledge Handbook of European Public Policy*, 1^{re} éd., 2018, p. 32-41 ; S. Saurugger et F. Terpan, « Do Crises Lead to Policy Change? The Multiple Streams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments », *Policy Sciences*, 49, 2016, p. 35-53.

Le flux politique était celui de la forte mobilisation autour d'une relance de l'intégration européenne dans les années 1980, qui avait abouti à la négociation de l'Acte unique européen (1986). À l'époque, il existait un réel enthousiasme à l'égard de l'Europe dans les opinions publiques, et les milieux économiques étaient eux aussi très demandeurs de nouvelles avancées. Ce contexte constituait une fenêtre d'opportunité pour l'adoption et le développement du programme Erasmus. Des entrepreneurs politiques, comme Jacques Delors et Manuel Marin, avaient su la mettre à profit.

Le *multiple streams framework* a toutefois ses limites. D'abord, il se focalise pour l'essentiel sur la mise à l'agenda : il permet d'expliquer comment un sujet est pris en compte par les acteurs publics, mais ne dit pas grand-chose des conditions de l'élaboration des normes. Il tend ainsi à gommer la centralité des institutions, qui jouent toujours un rôle fondamental dans la négociation et l'adoption formelle des textes. Par ailleurs, il apparaît que les flux ne sont pas toujours indépendants : un événement de l'actualité (*problem stream*) peut induire un changement dans les options discutées par les acteurs (*policy stream*) et peser sur les configurations partisans (*politics stream*). Enfin, le modèle n'explique pas comment les idées dominantes sur un sujet évoluent.

Le rôle des idées dans la société : le changement de paradigme

Si l'on considère qu'une politique reflète une certaine vision du monde et de la société, on ne peut expliquer une réforme d'ampleur qu'en analysant la manière dont les idées présentes dans une société ont évolué. Le politiste britannique Peter Hall a proposé un modèle pour comprendre les interactions entre les idées, les institutions et les acteurs organisés dans les processus administratifs et politiques²⁹. Il s'est pour cela inspiré des travaux de Thomas Kuhn sur l'évolution des paradigmes scientifiques³⁰. Hall – et bien d'autres après lui – se sont focalisés sur la notion

29 P. A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25(3), 1993, p. 275-296.

30 T. S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, vol. 962, Chicago, University of Chicago Press, 1997.

d'apprentissage social, qui permet à un paradigme d'évoluer au sein d'une société. Appliqué aux questions politiques et sociétales, un paradigme est une représentation du monde, une manière de voir les choses; elle est cohérente et repose sur un système de valeurs, des expériences, des croyances, une éducation. Un paradigme n'est généralement pas perçu comme tel par les gens dont il structure la pensée, et reste du domaine de l'implicite. Il conditionne toutefois les pensées, discours et comportements politiques des acteurs d'une société donnée, qui partagent une vision.

Peter Hall estime qu'un paradigme peut évoluer grâce à l'apprentissage social, un processus mené en vue d'ajuster des objectifs et approches de politiques publiques à de nouvelles expériences et informations. Il considère que les processus d'apprentissage collectif qui sont à l'œuvre dans la fabrique des politiques publiques se déploient à trois niveaux: les objectifs généraux qui guident l'action publique; les solutions et instruments politiques qui sont mobilisés pour atteindre ces objectifs; et, enfin, le détail de ces solutions et instruments. Le changement peut donc avoir différentes intensités: il peut être de premier ordre, s'il ne porte que sur les détails d'une politique publique; de deuxième ordre, lorsque la politique est massivement revue par le recours à d'autres approches ou instruments; et de troisième ordre, quand l'objectif général d'une politique est modifié, et qu'on assiste à une évolution substantielle du discours des responsables politiques à ce sujet. Il y a alors un changement de paradigme.

Un paradigme de politique publique évolue dans les conditions suivantes. À l'origine, il domine et est considéré par une grande majorité des acteurs d'une société comme étant valide et légitime: il structure donc l'action publique et n'est pas massivement contesté. Toutefois, s'il commence à accumuler des anomalies, car la politique se montre moins efficace ou incapable de répondre à des enjeux nouveaux, les responsables politiques vont procéder à des ajustements de premier ordre (modifications mineures des instruments existants) ou de deuxième ordre (développement de nouveaux instruments). Si ces efforts ne suffisent pas, les partisans du paradigme en place (responsables politiques, experts, scientifiques, etc.) vont être discrédités et les promoteurs d'autres paradigmes vont se faire entendre. Le débat va se diffuser dans l'espace public et un nombre croissant d'acteurs

vont chercher des alternatives au paradigme défaillant. Cela peut conduire à des expérimentations puis à une modification substantielle des politiques publiques. Le nouveau paradigme va être alors institutionnalisé, et devenir à son tour hégémonique.

L'Union européenne est régulièrement confrontée à des changements de paradigme de grande ampleur. Un exemple est l'institutionnalisation d'une approche plus holistique et intégrée de la politique environnementale. À l'origine, dans les années 1970 et 1980, la politique de l'environnement a émergé à l'échelle européenne pour traiter les problèmes de manière isolée (qualité de l'air, gestion des déchets, biodiversité, etc.), sans considérer leurs interconnexions et leurs liens avec les autres politiques. Mais, avec la prise de conscience croissante des défis environnementaux mondiaux (changement climatique, déclin de la biodiversité, dégradation des écosystèmes, etc.), et face aux limites des politiques existantes, l'Union a connu un changement de paradigme au bénéfice d'une approche plus globale. La politique de l'environnement n'est plus considérée comme devant remédier ponctuellement à des effets pervers de l'activité économique et humaine, mais comme une priorité devant s'imposer de manière transversale. Le pacte vert (*Green Deal*) promu par Ursula von der Leyen lors de son arrivée à la tête de la Commission (2019) atteste de cette évolution, puisque son ambition était d'imposer les préoccupations environnementales dans la conception de toutes les politiques de l'Union, et qu'elle le considérait comme un événement aussi important que les premiers pas de l'homme sur la Lune³¹. Ce nouveau paradigme est devenu dominant, en ce sens que la majorité des responsables politiques se sont ralliés à cet objectif, même s'ils continuent à promouvoir différentes visions des instruments à utiliser. Depuis les élections européennes de 2024, il est à nouveau contesté, en raison de la montée en puissance de la droite radicale, des préoccupations autour de la compétitivité de l'Union (portées notamment par les rapports Letta et Draghi), de la mobilisation des acteurs économiques qui en subissent les conséquences, et des tensions commerciales avec les États-Unis et la Chine.

31 J.-B. François, « Ursula von der Leyen présente son “pacte vert européen” », *La Croix*, 11 décembre 2019.

L'évolution des débats dans une société: la fenêtre d'Overton

Si les paradigmes peuvent changer, toutes les idées n'ont pas le même poids dans le débat public et ne sont pas également dicibles. Les spécialistes de l'analyse des politiques publiques font ainsi fréquemment référence à un troisième cadre analytique: la fenêtre d'Overton (*Overton window*). Il a été développé par le politiste et lobbyiste Joseph P. Overton pour analyser la gamme des idées acceptables dans le discours public à un moment donné³². La fenêtre contient les idées considérées comme politiquement viables ou acceptables par le grand public, les médias et les décideurs politiques; les idées situées en dehors de celle-ci sont perçues comme radicales ou impossibles à mettre en œuvre, dans l'attente d'un éventuel déplacement de la fenêtre.

Toutes les idées qui s'attachent à une problématique forment un spectre, organisé autour d'un axe; il n'est pas forcément partisan, de sorte qu'il est souvent représenté de manière verticale et non horizontale, pour éviter la confusion avec l'axe politique gauche-droite. Selon Overton, ce spectre se décline selon onze modalités: au centre, les idées qui guident les politiques existantes (*policy*); puis, au-dessus et en dessous de celles-ci, deux fois cinq groupes d'idées, de plus en plus extrêmes. D'abord, les idées « populaires » (*popular*), qui sont largement soutenues dans l'opinion mais n'inspirent pas la politique existante; ensuite, les idées « raisonnables » (*sensible*), défendues par des minorités significatives; puis, les idées « acceptables » (*acceptable*), controversées mais pas choquantes; on trouve ensuite les idées « radicales » (*radical*), promues par des gens considérés comme extrémistes; enfin, aux deux extrémités de l'axe, les idées « impensables » (*unthinkable*), qui ne peuvent pas être exprimées dans le débat public sans susciter un scandale.

L'idée qu'il existe une fenêtre plus ou moins restreinte, et globalement stable, explique la dépendance au sentier (*path dependency*) d'un système politique: ses acteurs sont pour la plupart enfermés dans la « fenêtre » que composent les idées qui sous-tendent les politiques existantes et les idées dites « populaires ».

32 G. Beck, *The Overton Window*, Londres, Simon & Schuster, 2010.

Celles-ci dominent le débat, et la plupart des acteurs refusent de considérer les idées qui n'y sont pas. Le paradigme dominant décrit par Peter Hall est ainsi au centre de la fenêtre. Dans le langage courant, on évoquerait la « pensée unique ».

Ce modèle est utilisé pour comprendre le changement politique et social au fil du temps. En effet, des idées qui étaient considérées comme radicales peuvent devenir acceptables ou même être mises en œuvre si certains acteurs parviennent à élargir ou à déplacer suffisamment la fenêtre d'Overton. Ils peuvent le faire par un travail de persuasion, des campagnes médiatiques ou des mobilisations sociales, en tirant profit d'un changement dans le contexte politique. Ce modèle permet aussi d'expliquer les positions adoptées par les représentants de partis ou d'organisation extrémistes dans le débat public : leur objectif n'est pas de convaincre la majorité avec leurs idées iconoclastes, mais de faire bouger ou d'élargir la fenêtre d'Overton pour peser néanmoins sur l'action publique. Leurs propres propositions resteront extérieures à la fenêtre, car toujours considérées comme radicales, mais d'autres, jugées hier comme déraisonnables, pourront y entrer car elles seront banalisées et apparaîtront, par voie de comparaison, comme relativement modérées.

La fenêtre d'Overton permet d'expliquer certains grands changements de l'action publique dans l'Union. C'est le cas, par exemple, de l'harmonisation fiscale. À l'origine, les États ont refusé toute action de la Communauté dans ce domaine, car ils avaient des systèmes très différents, qu'ils en tiraient des avantages concurrentiels et qu'ils étaient féroceement attachés à ce symbole de la souveraineté. L'idée d'une harmonisation fiscale à l'échelle européenne était donc perçue comme radicale, et peu présente dans le débat public. Toutefois, certains mouvements politiques, ONG, *think tanks* et experts ont commencé à proposer une action en commun pour lutter contre l'évasion fiscale, limiter les distorsions nationales et renforcer le marché unique européen. Leurs arguments et leurs propositions ont contribué à élargir la fenêtre d'Overton en faisant de l'harmonisation fiscale une thématique centrale du débat politique dans l'Union. Les réalisations restent limitées, mais la Commission a pu prendre des initiatives et les acteurs de l'Union peuvent désormais évoquer sans heurt des options jadis considérées comme scandaleuses.

L'émergence du consensus : l'*advocacy coalition framework*

Ces différents modèles permettent de comprendre comment les idées évoluent dans une société donnée et comment les responsables politiques ou les réseaux de politique publique s'en saisissent. Mais ils restent focalisés sur la mise à l'agenda, et envisagent peu l'adoption des textes législatifs ou réglementaires. Différents modèles scientifiques essaient de rendre compte de l'évolution des positions parmi les acteurs de la décision, et notamment l'apparition d'une nouvelle position majoritaire. Le plus fameux est celui de l'*advocacy coalition* (la coalition de cause), développé par le politiste américain Paul Sabatier³³. Bien que pensé dans un contexte nord-américain, il est propice à l'analyse des réseaux qui se déploient autour des institutions de l'Union – comme l'a montré l'auteur lui-même³⁴ – et a été largement appliqué à toutes sortes de politiques européennes.

Sabatier considère qu'un réseau est constitué de différents sous-groupes d'acteurs qui embrassent un même système de croyances (Hall dirait un « paradigme ») et organisent pour ce faire une mobilisation commune. Ils représentent des « sous-systèmes » de la société, composés de militants associatifs, d'élus, de journalistes, de citoyens, etc., qui déploient leur action en marge des lieux de la décision. Chaque coalition met sa stratégie en œuvre en faisant usage de ses ressources (finances, informations, expertise, autorité légale, capacité de communication, etc.) afin d'influencer le cours de l'action publique³⁵.

Les coalitions de cause se déploient dans un environnement soumis à deux catégories de variables externes. Il y a, d'une part, des facteurs assez constants : la distribution des ressources naturelles, les valeurs culturelles fondamentales, les règles

33 P. A. Sabatier, *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999 ; P. A. Sabatier et H. Jenkins-Smith (éds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.

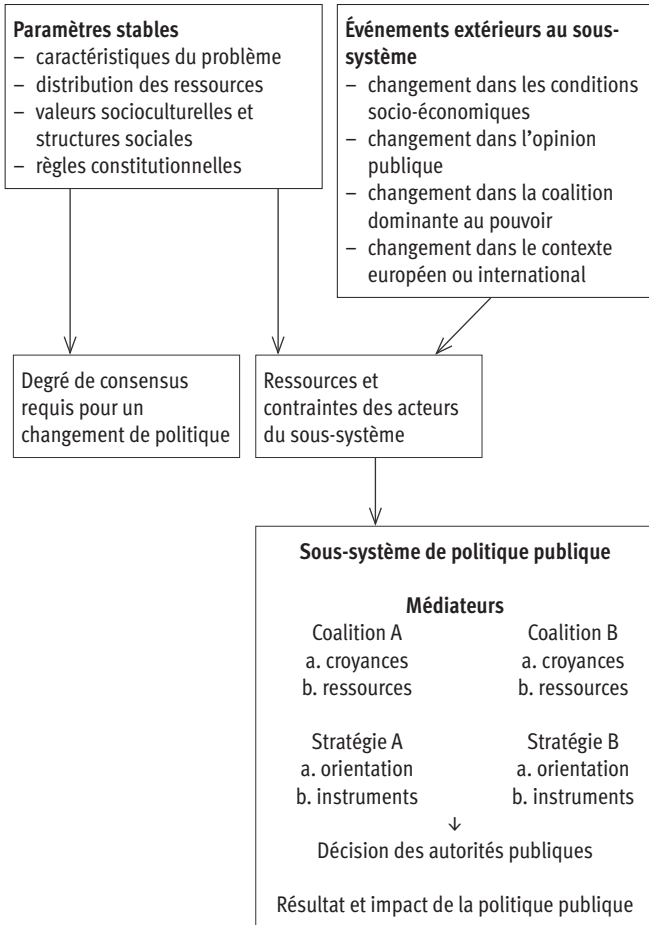
34 P. A. Sabatier, « The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5(1), 1998, p. 98-130.

35 « An advocacy coalition consists of actors from a variety of public and private institutions at all levels of government who share a set of basic beliefs (policy goals plus causal and other perceptions) and who seek to manipulate the rules, budgets, and personnel of government institutions in order to achieve these goals over time. » P. A. Sabatier et H. Jenkins-Smith (dir.), *op. cit.*

constitutionnelles, etc. Il y a, d'autre part, des facteurs variables : les conditions socio-économiques, l'état de l'opinion publique, les rapports de force entre les partis politiques, l'influence des autres réseaux. Lorsque ces variables changent – ce qui est rare dans le premier cas, mais fréquent dans le second –, les ressources de chaque coalition sont modifiées, de même que les stratégies des acteurs qui les composent. Cela implique une évolution de la composition des coalitions et des rapports de force entre elles.

C'est également le cas quand les croyances qui fondent l'action des coalitions de cause changent. Ces changements sont limités, mais réels. Sabatier estime que les acteurs perçoivent le monde à travers une série de filtres composés de croyances préexistantes difficiles à modifier, qui présentent une structure en triptyque :

1. les *deep core beliefs* sont les représentations fondamentales de ce qui est bien ou mal, désirable ou condamnable. Elles s'élaborent à partir de raisonnements normatifs très généraux et sont, pour la plupart, socialement et culturellement ancrées et, *de facto*, presque impossibles à modifier. Ainsi, il est improbable qu'une personne opposée à l'euthanasie pour des raisons religieuses ou philosophiques change d'avis sur la question à la suite de la lecture d'un article ou d'une discussion ;
2. les *policy core beliefs* sont les croyances applicables à une politique particulière ou à un ensemble de politiques. Il s'agit, par exemple, de la vision de différentes valeurs, du point de vue sur l'autorité relative des gouvernements et des marchés, de la conception de la gravité d'un problème public, etc. Elles sont assez stables, mais peuvent évoluer si un événement, une information ou un argument vient bousculer les certitudes d'un acteur ;
3. les *secondary beliefs* sont les croyances secondaires qui portent surtout sur les détails d'une politique publique, sur les instruments susceptibles de servir un objectif, sur les moyens et non les fins. Elles ne nécessitent pas d'accord entre tous les acteurs de la coalition et sont aisément modulables. Les acteurs peuvent aisément changer d'avis à ce sujet.

Figure 13. Représentation schématique des coalitions de cause

Source : adapté de P. A. Sabatier, *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999.

La théorie des coalitions insiste beaucoup sur la « dépendance au sentier » (*path dependency*) qui affecte les politiques publiques – c'est-à-dire sur leur résistance au changement du fait du poids de l'histoire, des routines et des positions acquises, et de la stabilité

des valeurs de fond des acteurs. Elle cherche de ce fait à expliquer les situations de réforme, qui apparaissent comme exceptionnelles. Selon Sabatier, le changement intervient surtout dans deux situations : lorsque les conditions socio-économiques modifient l'équilibre des ressources entre les coalitions, ou lorsqu'une crise rend indispensable une réforme ou le développement d'une nouvelle politique (voir la **figure 13**)³⁶. Les partisans de la régulation des marchés financiers ont, par exemple, vu leurs ressources et leur audience s'accroître de manière considérable à la faveur de la crise financière de 2008, alors que leur discours était jugé passéiste ou utopique quelques mois plus tôt (voir l'**encadré 23**).

Encadré 23. La supervision des agences de notation de crédit et la crise financière

Avant le déclenchement de la crise financière en 2008, la Commission avait tendance à être très réticente vis-à-vis d'une quelconque régulation du monde de la finance : sa préférence allait à l'émergence d'un ensemble de règles volontaires, décidées par le secteur financier lui-même, plutôt qu'à l'adoption d'un cadre législatif contraignant par les institutions de l'Union³⁷.

Depuis, elle a effectué un virage à 180 degrés et favorisé une approche régulatrice. En effet, en dépit des avis négatifs de comités consultatifs, les ministres des Finances ont adopté en mai 2008 une feuille de route pour la stabilité des marchés financiers afin d'évaluer les déficiences des agences de notation de crédit, et le Conseil européen d'octobre 2008 a appelé à un renforcement des règles de supervision de ces agences via de nouveaux textes législatifs. Un cadre contraignant a été mis en place et la responsabilité de la supervision des agences de notation a été transmise à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) nouvellement créée.

Ce revirement peut s'expliquer par la conjonction de différents facteurs. Tout d'abord, il faut souligner l'existence de deux coalitions qui essayaient d'influencer la Commission. La première, composée du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Benelux et des pays nordiques et soutenue par les fédérations bancaires, était en faveur d'un accompagnement

36 P. A. Sabatier, « The Advocacy-Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5(1), 1998, p. 98-130 ; P. A. Sabatier, *Theories of Policy Process*, *op. cit.*

37 L. Quaglia, « Financial Regulation and Supervision in the European Union after the Crisis », *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 2013, p. 17-30.

léger ; sa vision se basait sur la libéralisation des marchés. La seconde, composée de la France, de l'Allemagne et des pays du sud de l'Europe et soutenue par la Confédération européenne des syndicats, était en faveur d'une régulation plus stricte des marchés financiers, par le biais d'un cadre législatif élaboré³⁸.

Un choc extérieur majeur, la crise de la dette, a modifié le rapport de force entre ces coalitions. Elle a en effet entraîné un changement des conditions socio-économiques et des attitudes de l'opinion publique vis-à-vis des marchés financiers. La coalition en faveur d'une régulation plus stricte a pu se fédérer autour d'un narratif qui rendait les agences de notation – américaines, et présentées comme hostiles à l'Union par certains gouvernements – responsables de la crise. La Commission a, dès lors, pu mettre à profit une fenêtre d'opportunité. Elle a agi en tant qu'intermédiaire entre ces coalitions et joué un rôle d'entrepreneur politique, poussant à l'adoption de nouvelles règles régulant les agences de notation. La nomination du commissaire Michel Barnier en 2009 a été cruciale à cet égard, en raison de son expertise financière mais aussi de sa motivation à réformer l'approche européenne concernant la régulation des marchés financiers. Il a permis de faire écho aux arguments de la coalition régulatoire et a joué un rôle d'entrepreneur politique.

Les crises permettent souvent à des acteurs qui peinent à se faire entendre de trouver au sein du microcosme européen des interlocuteurs, institutionnels et non institutionnels, prêts à soutenir leurs demandes de réformes, tandis que l'influence de leurs adversaires, même très puissants, s'amenuise. En pareil cas, des propositions de décisions, qui dorment dans les tiroirs de groupes d'intérêts ou de services de la Commission faute de soutien, peuvent soudainement être mises à l'agenda et adoptées, du fait de la mobilisation de divers acteurs en faveur de la réforme et/ou de la difficulté pour certains de continuer à y mettre un veto³⁹. Les crises ouvrent une fenêtre d'opportunité favorable aux réformes, mais celle-ci est de courte durée : les partisans d'un changement doivent donc se mobiliser au plus vite, d'autant que

38 L. Quaglia, « Completing the Single Market in Financial Services: The Politics of Competing Advocacy Coalitions », *Journal of European Public Policy*, 17(7), 2010, p. 1007-1023.

39 N. Carboni, « Advocacy Groups in the Multilevel System of the European Union: A Case Study in Health Policy-Making », *Open Journal of Political Science*, 2(3), 2012, p. 32-33.

ceux du *statu quo* essaient de freiner le processus, dans l'espoir que l'attention des responsables politiques se portera vite ailleurs. Ainsi, la crise de l'encéphalite bovine spongiforme – dite maladie de la vache folle – en 1996-1997 permit aux prometteurs d'une politique de sécurité alimentaire plus contraignante de se faire entendre. Le naufrage du pétrolier *Erika* (décembre 1999) au large de la Bretagne réduisit quant à lui les adversaires d'une régulation plus stricte de la sécurité des navires au silence, permettant l'adoption d'un nouveau texte. La pandémie du Covid-19 (2021-2022) donna des arguments puissants aux tenants d'une politique européenne de la santé plus ambitieuse. L'irruption de la guerre en Ukraine (février 2022) modifia profondément les rapports de force parmi les acteurs du débat sur l'énergie, et contribua notamment à un retour en grâce du nucléaire. Enfin, le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche (janvier 2025) permit aux partisans d'un assouplissement des règles budgétaires d'obtenir gain de cause, au nom de la nécessité de financer la défense européenne.

Pour qu'une coalition devienne majoritaire ou que plusieurs coalitions décident de faire cause commune autour des grandes lignes d'un programme de politique publique, un maximum des conditions suivantes doivent être remplies, en plus de l'évolution éventuelle de leurs ressources et idées : une situation d'impasse intenable ; la participation d'un grand nombre d'acteurs concernés à la négociation ; la recherche du consensus parmi eux ; l'instauration d'une confiance mutuelle ; des phénomènes d'échange et d'apprentissage entre les coalitions ; et la présence active d'un médiateur compétent. Dans l'Union, cette dernière condition est remplie avec constance par la Commission au titre de la méthode communautaire. Il lui revient en effet d'élaborer des propositions qui prennent tout à la fois en compte sa propre vision d'un dossier, celles des parties prenantes, celles des États membres et celle du Parlement européen. La concurrence que se livrent désormais les différentes institutions européennes dans leurs contacts avec les représentants d'intérêts participe aussi à ce travail de médiation. Le phénomène de segmentation est également propice à la formation de coalitions de cause ; il existe en effet une concurrence plus ou moins ouverte entre les organes spécialisés dans chaque institution (DG, commissions

parlementaires, formations du Conseil) pour imposer leur vision ou contrôler un secteur de politique publique. Ils sont de ce fait très dépendants du soutien et des idées des acteurs non institutionnels : c'est souvent la rencontre entre une coalition de cause, à la recherche d'un appui institutionnel à une proposition de réforme, et un acteur institutionnel, en quête d'une réforme à promouvoir et d'un soutien public, qui suscite un changement de politique publique (voir l'**encadré 24**). La généralisation des trilogues législatifs entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil a facilité la prise en compte des solutions avancées par des coalitions de cause majoritaires, même si elle a pu aussi déboucher sur des solutions plus politiques⁴⁰.

Encadré 24. Biocarburants, groupes d'intérêts et concurrence entre DG

Les questions environnementales sont un secteur de l'action publique européenne où l'influence des groupes d'intérêts est particulièrement manifeste. Ce fut le cas par exemple pour le dossier des biocarburants, et plus spécifiquement pour la question de l'impact du changement indirect dans l'affectation des sols sur les émissions de gaz à effet de serre, c'est-à-dire de la prise en compte des effets pervers de la production de biocarburants par l'agriculture.

Dès 2006, alors que la Commission travaillait à la préparation de directives liées au paquet climat et énergie 2020, des divisions sont apparues entre la DG environnement et la DG énergie. Alors que la première était à l'écoute de la communauté scientifique, qui émettait des doutes sur la durabilité de la politique européenne menée en matière de biocarburants, la seconde était réticente à tenir compte de ces arguments. Lors des consultations publiques sur la directive énergies renouvelables, deux coalitions de cause sont apparues : la première focalisée sur les questions environnementales, la seconde liée à l'industrie. Les organisations environnementales soulignaient l'impact négatif de la production de biocarburants sur l'environnement, mais leurs arguments n'ont pas été pris en considération par la Commission

⁴⁰ R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez, O. Duhamel (dir.), *Élargissement : comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 ; O. Costa, R. Dehousse et A. Trakalová, « La codécision et les "accords précoces". Progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Notes de la fondation Notre Europe*, 84, mars 2011 ; R. Karasheva, « Codecision, Trialogues and the Legislative Influence of the European Parliament », London School of Economics, 2009, non publié.

dans sa proposition de directive, notamment en raison du lobbying opéré par les producteurs des biocarburants dits « de première génération » auprès de la DG énergie. Les groupes d'intérêts environnementaux se sont alors tournés vers les autres institutions du triangle communautaire, en particulier le PE qui semblait plus ouvert à leurs arguments que le Conseil. Leur objectif était d'inscrire à l'agenda du PE l'intégration horizontale des défis environnementaux dans les politiques européennes du transport et de l'énergie. En particulier, il s'agissait d'attirer l'attention des parlementaires sur ces questions et de contrer les arguments de la coalition formée par l'industrie.

Les ONG environnementales ont formé une coalition avec les associations s'occupant des questions de développement, qui craignaient que des terres arables soient utilisées pour produire des biocarburants plutôt que de la nourriture. Elles adhéraient au même *core belief* : l'usage des biocarburants doit être limité, que ce soit pour des raisons environnementales ou d'aide aux pays en voie de développement. Grâce au partage des ressources de ses composantes, cette coalition a pu développer un argumentaire diversifié et toucher différentes catégories de députés européens. Elle a fourni à ces derniers les résultats d'études scientifiques complexes sur la question afin non seulement d'attirer leur attention, mais aussi de les convaincre du bien-fondé de ses arguments et de contrer l'argumentaire de la coalition industrielle (stratégie de contre-expertise)⁴¹. La coalition de cause environnementale est parvenue à convaincre une majorité de députés d'adopter des amendements favorables à sa position. Mais comme le Conseil et la Commission étaient plus sensibles aux arguments de la coalition industrielle, le PE n'a finalement pas réussi à obtenir gain de cause sur la question des changements indirects dans l'affectation des sols lors des trilogues⁴².

La théorie des coalitions de cause est particulièrement utile à la compréhension de l'évolution de l'action publique relative aux problèmes retors, qui impliquent des conflits d'objectifs et des controverses techniques et scientifiques, et mobilisent de multiples acteurs issus de différents niveaux de gouvernement. Le modèle de Paul Sabatier privilégie une représentation dynamique

41 F. Fischer, *Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge*, Durham/Londres, Duke University Press, 2000, p. 22.

42 Ce processus a été étudié en détail par T. Vandenbussche, « For My Next Trick I'll Need a Volunteer. The Role of ENGOs in Integrating Environmental Concerns in the European Biofuel Policy Through the European Parliament », *Bruges Political Research Papers*, 55, janvier 2017.

des relations entre ces acteurs et insiste sur les stratégies et les interactions formelles ou informelles qui se tissent entre les coalitions. Il met aussi en lumière l'importance des idées et des normes dans la mise en œuvre d'une politique publique : c'est souvent l'apparition d'un nouveau concept ou d'une nouvelle idée qui permet de fédérer différentes coalitions qui partagent un intérêt ponctuel commun et de déclencher la mobilisation des acteurs institutionnels. Le microcosme communautaire est friand de ces nouveaux concepts (développement durable, flexisécurité, fuites de carbone, responsabilité sociale des entreprises, technologies environnementales, entreprise 2.0, transition numérique, industrie propre, etc.) qui permettent de fédérer des acteurs aux objectifs très divers et de dépasser des clivages. Les opposants à l'intégration européenne ont bien compris ce processus ; c'est parce qu'ils ont réussi à se coaliser autour de la notion (très vague) d'« Europe sociale » que les contempteurs de la directive services (dite Bolkestein) ont réussi à obtenir sa modification substantielle (décembre 2006). Rester dans le simple registre de la contestation du néolibéralisme ne leur aurait sans doute pas permis de mobiliser aussi massivement les organisations de la société civile, puis les députés européens, avant d'emporter la conviction du Conseil⁴³.

Les coalitions de cause peuvent rassembler, ponctuellement, des acteurs que tout oppose *a priori*. Au début des années 1990, les écologistes ont ainsi fait front commun avec les constructeurs automobiles allemands pour imposer des normes d'émissions polluantes très contraignantes pour les voitures : les premiers se préoccupaient de la préservation de la nature et les seconds, de l'obtention d'un avantage concurrentiel sur les constructeurs français et italiens, moins avancés technologiquement dans ce domaine. De même, dans les années 2000, les partisans du bien-être animal se sont paradoxalement alliés aux représentants de l'industrie agroalimentaire allemande pour imposer des normes de transport plus sévères pour les animaux vivants destinés à

43 A. Crespy, « When “Bolkestein” is Trapped by the French Anti-Liberal Discourse: A Discursive Institutional Account of Preference Formation in the Realm of EU Multi-Level Politics », *Journal of European Public Policy*, 17(8), 2010, p. 1253-1270.

l'abattage : les premiers se préoccupaient du confort du bétail, tandis que les seconds voulaient rendre son transport depuis les pays d'Europe centrale et orientale vers la France, le Royaume-Uni ou l'Espagne excessivement compliqué, afin de favoriser les abattoirs allemands. Aujourd'hui, *greenwashing* oblige, le microcosme bruxellois fourmille d'acteurs industriels qui essaient de mettre à profit l'intérêt des institutions pour les questions environnementales, la puissance du groupe des Verts au sein du PE et l'influence des ONG écologistes pour promouvoir des réformes ou des décisions qui servent leurs intérêts économiques.

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'UNION : ENTRE OUVERTURE ET CONSERVATISME

L'approche en termes de réseaux permet de comprendre comment le changement intervient dans l'Union et de cartographier l'ensemble des acteurs qui prennent part à la décision. Elle met aussi en évidence des traits généraux du fonctionnement du système politique européen, en l'occurrence l'asymétrie extrême entre l'ouverture de la mise sur agenda et le « conservatisme » de la formulation des politiques.

Une mise à l'agenda ouverte et incertaine

La mise à l'agenda est un processus de construction sociale, intellectuelle et politique d'un problème qui a un impact très fort sur la manière dont il sera traité au stade de la décision. Appréhender la réglementation de l'usage des pesticides en agriculture sous l'angle de la politique agricole, de la préservation de l'environnement, de la protection des consommateurs ou de la sécurité des travailleurs n'aboutit pas aux mêmes résultats. Compte tenu de la complexité des politiques contemporaines, qui s'insèrent dans un tissu très dense de normes et d'interventions publiques, la proposition initiale déterminera largement le texte final, les amendements intervenant le plus souvent sur des éléments de détail⁴⁴.

L'Union étant avant tout une machine à gérer et à fabriquer des politiques, la question de l'agenda y est l'objet de toutes les

44 J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Longman, 2^e éd., 2003.

attentions. En général, l'agenda d'un système politique est défini par trois types d'éléments. Certains points y sont inscrits automatiquement, parce qu'ils sont prévus par des textes de nature constitutionnelle ou parce qu'ils dépendent du budget annuel ou de programmes qui doivent être réautorisés régulièrement. En deuxième lieu, des crises (sanitaires, sociales, écologiques, internationales, politiques, etc.) peuvent provoquer l'inscription quasi immédiate de questions à l'agenda, notamment lorsque les coalitions qui se mobilisent autour de cet enjeu savent exploiter ces aléas de l'actualité. Enfin, les responsables politiques aux affaires peuvent promouvoir leurs propres préoccupations, en fonction d'un programme politique, de résultats électoraux, d'une analyse de la situation ou des sollicitations dont ils font l'objet de la part de groupes d'intérêts, d'organisations de la société civile ou de mouvements d'opinion.

L'agenda de l'Union reflète les spécificités de ce système politique atypique⁴⁵. Il est, tout d'abord, fortement structuré par des éléments récurrents ou planifiés : la plupart des politiques de l'Union (développement régional, recherche, environnement, agriculture, etc.) sont adoptées sous la forme de programmes dont la durée est limitée et qui doivent être révisés à intervalles réguliers. Le caractère pluriannuel des perspectives budgétaires de l'Union a conduit à une généralisation de cette approche et détermine aujourd'hui fortement l'agenda européen sur la base de périodes septennales, avec en général une révision des politiques à mi-terme. Les crises jouent un rôle comparable à l'échelle de l'Union et à l'échelle nationale : elles contribuent surtout à bousculer l'ordre des priorités et à permettre à des coalitions de cause de trouver le soutien institutionnel qui leur faisait défaut. S'agissant des points qui sont définis à la discrétion des institutions, rappelons que si la Commission a le monopole formel de l'initiative législative dans la plupart des domaines d'activité de l'Union, cela fait longtemps qu'elle ne jouit plus d'une grande autonomie en la matière. Elle se contente bien souvent de mettre en œuvre les prescriptions des traités et d'accords pluriannuels, et de donner suite aux sollicitations des autres

45 S. Princen, « Agenda-Setting Strategies in EU Policy Processes », *Journal of European Public Policy*, 18(7), 2011, p. 927-943.

institutions (Conseil européen, Conseil, Parlement, Comité des régions, Cour de justice, etc.), des États membres et des représentants d'intérêts et d'organisations de la société civile. L'initiative citoyenne européenne, instituée par le traité de Lisbonne, donne même la possibilité à un million d'Européens de peser eux aussi sur l'agenda. Enfin, la Commission s'est engagée à prendre en compte les propositions formulées par la Conférence sur l'avenir de l'Europe (2021-2022).

Le résultat des élections européennes influence encore assez peu l'agenda européen, mais une évolution se dessine. La Commission n'a pas un programme politique comparable à celui d'un gouvernement issu des urnes, et la notion d'alternance n'a pas grand sens portée à l'échelle européenne. Les conditions d'investiture de Jean-Claude Juncker (2014) et Ursula von der Leyen (2019 et 2024) ont toutefois changé la donne, en liant davantage le résultat des élections européennes, le choix du candidat à la présidence et le programme de la Commission. Ce programme est élaboré après le scrutin, en vue de « l'élection » du président de la Commission par le Parlement européen. Il résulte de savants compromis, destinés à satisfaire tout à la fois le Conseil européen – qui adopte son propre programme stratégique avant chaque élection européenne – et les principaux groupes au Parlement européen. Désormais, le candidat à la présidence de la Commission doit veiller à trouver une majorité au sein du PE. Ursula von der Leyen a ainsi dû, en 2019, développer un important volet environnemental pour s'assurer du soutien de certains députés socialistes et écologistes. Inversement, en 2024, elle a durci le ton sur les questions d'immigration et promis de réviser son approche du pacte vert, afin d'obtenir les faveurs des différents groupes de droite, massivement représentés dans le nouveau Parlement.

Pour l'heure, l'agenda européen répond encore à beaucoup d'autres stimuli que les élections⁴⁶. Depuis le milieu des années 1980, il est régulièrement structuré par l'adoption de nouveaux traités; leur réforme est peu à peu devenue une composante

46 S. Princen et M. Rhinard, « Crashing and Creeping: Agenda-Setting Dynamics in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 13(7), 2006, p. 1119-1132.

essentielle de la prise de décision dans l'Union, un mode de gouvernance destiné à pallier la faiblesse du *leadership* de la Commission et les blocages récurrents au sein du Conseil. À chaque révision, de nouveaux chapitres, relatifs à de nouvelles politiques, sont introduits dans les traités. Comme ils résultent de négociations menées au Conseil européen, ils contribuent à structurer fortement l'agenda législatif de la Commission. La présidence tournante du Conseil a, elle aussi, un impact important sur l'agenda de l'Union : les États qui l'exercent peuvent définir des priorités ou, au contraire, geler certains dossiers en fonction de leurs intérêts ou de leur conception de ceux de l'Union⁴⁷. Le système de troïka formalisé par le traité de Lisbonne contribue toutefois à limiter l'inscription à l'agenda de points qui ne présentent d'intérêt que pour le pays exerçant la présidence. L'institution d'un président permanent du Conseil européen, en lieu et place de la présidence tournante, a eu les mêmes effets. Enfin, il faut souligner le rôle très actif que jouent les groupes d'intérêts nationaux et transnationaux dans l'élaboration de l'agenda. L'Union suscite un fort intérêt de la part de ces acteurs qui, dans une démarche opportuniste, cherchent un lieu pour faire inscrire un problème à l'agenda (*venue shopping*)⁴⁸. La multiplicité des acteurs institutionnels de l'Union, la grande accessibilité de certains d'entre eux (Commission, Parlement européen) aux lobbyistes, ainsi que le poids limité des partis européens et des logiques partisans à l'échelle européenne contribuent à l'importance de ce phénomène.

Trois spécificités de l'agenda européen

La grande ouverture de la mise à l'agenda dans l'Union découle en grande partie de trois spécificités : des agendas systémique et institutionnels larges et une forte fragmentation institutionnelle et territoriale.

47 R. Coman, O. Costa et V. Sierens, *EU Council Presidencies in Times of Crisis*, Londres, Palgrave, 2024.

48 F. R. Baumgartner et B. D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993 ; S. Mazey et J. Richardson, « Interest Groups and EU Policy-Making: Organizational Logic and Venue Shopping », in J. Richardson (éd.), *Europe Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 2001, p. 247-265.

Des agendas systémique et institutionnels très larges

L'analyse des politiques publiques distingue l'agenda effectif (l'ensemble des questions qui font l'objet d'un traitement par un système politique donné), l'agenda systémique (l'ensemble des questions considérées comme légitimes dans ce système politique, qu'elles soient ou non en discussion dans une institution) et l'agenda institutionnel (l'ensemble des questions qu'une institution en particulier désire inscrire à l'agenda du système). Dans l'Union, l'agenda systémique est très large, puisque toutes les questions qui peuvent être valablement évoquées dans un État membre – et ne le sont pas nécessairement dans un autre – peuvent l'être à l'échelle européenne. Bien que les compétences de l'Union soient limitées, elles sont aujourd'hui assez larges pour que des enjeux d'ordres très divers soient évoqués dans le microcosme européen; l'agenda systémique de l'Union correspond ainsi, peu ou prou, à la somme des agendas systémiques nationaux – à l'exception des questions qui relèvent fondamentalement des compétences propres des États.

L'agenda institutionnel est lui aussi vaste et complexe, les différentes institutions développant des visions variées, voire conflictuelles, d'un même problème. Nous y reviendrons.

Ce large spectre des possibles et la multiplicité des visions qu'un enjeu peut susciter créent des conflits forts et des résultats imprévisibles. Il y a une compétition permanente entre diverses coalitions de cause, composées d'entrepreneurs politiques qui cherchent à faire progresser des dossiers ou des thématiques ou, au contraire, à faire en sorte qu'ils soient exclus de l'agenda. Ce jeu est complexe et retors: il arrive qu'un acteur (État, groupe d'intérêts, organe institutionnel, etc.), ne voulant pas d'une politique, cherche à obtenir son inscription à l'agenda sous une forme inacceptable ou à un moment inapproprié afin de délégitimer les initiatives concurrentes. Nombre d'acteurs se mobilisent en effet pour s'opposer par principe à l'intervention de l'Union dans un domaine donné ou empêcher la mise en place d'une politique qui ne correspondrait pas à leurs attentes.

La situation est compliquée par le fait que les groupes d'intérêts « européens » (eurogroupes) remplissent souvent mal ou de manière trop superficielle leur fonction d'agrégation des intérêts.

Leurs positions générales se résument dans bien des cas à des plus petits dénominateurs communs sans grande consistance, qui ne réussissent pas à occulter des intérêts particuliers beaucoup plus épars. Nombre d'adhérents des eurogroupes ne se sentent en outre pas tenus par les positions arrêtées en commun et peuvent chercher à défendre leurs intérêts par d'autres voies⁴⁹.

Des institutions fragmentées

La fragmentation institutionnelle vis-à-vis de l'agenda est beaucoup plus forte dans l'Union que dans les États membres, en raison du polycentrisme du régime, de la faiblesse de la logique hiérarchique au sein et entre les institutions, et du caractère limité de la logique partisane. En vertu de la méthode communautaire, il existe de fortes tensions entre les différentes institutions, qui ont chacune leur propre lecture de l'agenda européen. Comme on l'a vu, elles sont elles-mêmes traversées par des lignes de fracture, chaque secteur (commissaire et DG à la Commission; groupe d'experts et formation au Conseil; commission parlementaire ou délégation interparlementaire au PE, etc.) cherchant à défendre ou à accroître son champ de compétence, et donc à définir l'agenda. Compte tenu des arrangements institutionnels spécifiques de l'Union, chaque institution est en mesure de peser, dans une certaine mesure, sur l'agenda.

Le Conseil européen exerce désormais une forte influence en la matière. Il fixe, très en amont, les priorités de l'Union, prend les initiatives dans le domaine intergouvernemental et arbitre les dossiers les plus conflictuels. Pour l'heure, les premiers présidents du Conseil européen n'ont pas fait valoir leurs propres priorités et ont été avant tout des porte-parole des chefs d'État et de gouvernement, mais l'institution elle-même est devenue un rouage central de l'Union, dont l'influence sur l'agenda législatif est majeure.

La Commission conserve un rôle clé dans l'élaboration de l'agenda. Elle a certes perdu au profit du Conseil européen la

49 H. Field et M. Fulton, « Germany and the CAP: A Bargaining Model of EC 15 Agricultural Policy Formation », *American Journal of Agricultural Economics*, 76, 1994, p. 15-25; F. A. van der Zee, *Political Economy Models and Agricultural Policy Formation: Empirical Applicability and Relevance for the CAP*, Wageningen, Wageningen Agricultural University, 1997.

fonction d'impulsion qu'elle exerçait jusque dans les années 1990, mais elle conserve le monopole formel de l'initiative législative. Même si ses initiatives propres sont rares aujourd'hui, elle formule les propositions législatives et budgétaires, et opère à ce stade des choix cruciaux. Cette activité ne va pas sans poser des difficultés. L'institution est en effet très segmentée : chaque commissaire affiche des objectifs personnels et sectoriels, et les acteurs des différentes DG mobilisées par une problématique essaient de faire prévaloir leur vision des choses. Commissaires et DG tâchent, pour cela, de s'approprier les dossiers les plus importants et les adaptent à leur façon de voir et à leurs propres contraintes de fonctionnement. Au sein des DG elles-mêmes, des phénomènes de concurrence opposent souvent des directions ou des unités. Ces conflits sur le découpage des compétences entre les différents commissaires et les différentes composantes de la Commission suscitent un jeu subtil de définition des problèmes et des concepts. Les tensions entre le collège des commissaires et les DG compliquent encore les choses et multiplient les opportunités d'action pour les représentants d'intérêts, qui trouvent presque toujours un interlocuteur sensible à leur façon de voir les choses.

L'influence du Conseil sur l'agenda est indirecte mais est aussi sensible, en vertu notamment des demandes formelles ou des instructions informelles qu'il envoie à la Commission et des missions que lui confie le Conseil européen dans les matières intergouvernementales. Comme on l'a vu, le phénomène de segmentation affecte également le Conseil : ses dix formations et leurs groupes de travail respectifs ont souvent des visions contrastées des points à inscrire à l'agenda et de la manière d'appréhender les enjeux transversaux.

Le Parlement européen dispose d'un droit formel d'initiative indirecte et d'un droit d'expression très large. Ils lui permettent de réclamer des initiatives législatives précises à la Commission et, plus généralement, de mettre en débat n'importe quelle thématique. La segmentation du Parlement selon ses commissions parlementaires ainsi que ses divisions partisans et nationales rendent ses positions changeantes et créent des opportunités, complexes mais réelles, pour les groupes d'intérêts. Le PE utilise aussi son pouvoir d'amendement législatif pour assurer la prise en compte de nouveaux enjeux et le fait avec une grande

efficacité. C'est un *conditional agenda-setter*⁵⁰, en ce sens qu'il peut introduire des amendements que le Conseil et la Commission peuvent plus aisément adopter que refuser.

A priori, une juridiction n'a pas à intervenir dans l'élaboration de l'agenda d'un système politique. La Cour de justice de l'Union a néanmoins souvent obtenu la modification de politiques, voire l'inscription à l'agenda de problèmes, à l'occasion de l'examen de recours contre des décisions d'une institution ou d'un État membre. Dans les années 1970 et 1980, la Cour a ainsi souvent exercé des pressions indirectes sur la Commission et le Conseil pour qu'ils prennent en compte des problèmes avant qu'ils ne soient soulevés par un plaignant⁵¹.

Globalement, l'Union souffre d'un manque de coordination des positions de ses différentes institutions. L'absence de leader unique et la faiblesse des partis politiques européens ne permettent pas de simplifier les enjeux, d'imposer un programme précis ou même de limiter le champ des possibles. Cette situation offre de multiples opportunités aux représentants d'intérêts de tous horizons et confère un rôle central à l'expertise dans la détermination des priorités du moment.

Un territoire fragmenté

La fragmentation territoriale est une autre dimension importante de la mise à l'agenda dans l'Union. Celle-ci présente en effet une structure fédérale émergente : Bruxelles peut être considérée comme une capitale qui entretient des relations étroites avec les gouvernements nationaux et, de plus en plus, avec des gouvernements régionaux. Les développements de la coopération interparlementaire et la montée en puissance des chambres nationales dans le contrôle de la subsidiarité permettent de décrire l'émergence d'un réseau parlementaire parallèle⁵².

Les responsables nationaux considèrent souvent l'Union comme un moyen d'obtenir la mise à l'agenda de questions qu'ils

50 G. Tsebelis, « The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter », *American Political Science Review*, 88(1), 1994, p. 128-142.

51 Voir le chapitre 5 pour davantage d'informations sur le rôle politique de la Cour.

52 N. Lupo et C. Fasone (dir.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016.

n'osent ou ne peuvent évoquer à l'échelle nationale. Lorsqu'une réforme semble impossible ou trop coûteuse politiquement dans le cadre domestique, Bruxelles peut constituer pour les gouvernements nationaux une solution pour contourner les réticences tout en évitant de payer le prix de décisions impopulaires. En outre, la complexité et l'opacité du fonctionnement de l'Union permettent aux responsables nationaux de prendre l'initiative d'une politique ou d'une décision sans en assumer la paternité⁵³.

Les collectivités régionales et locales jouent aussi un rôle croissant dans le processus d'élaboration de l'agenda de l'Union. Depuis la fin des années 1980, les institutions européennes sont des interlocuteurs privilégiés des représentants des entités infra-étatiques, notamment de ceux qui n'arrivent pas à se faire entendre à l'échelle nationale (minorités ethniques, régionalistes, autonomistes, etc.). Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique, la Commission a incité ces entités à se mobiliser à l'échelle européenne et à dialoguer directement avec elle. Elle a soutenu leurs aspirations à plus d'indépendance en leur allouant des fonds et en prônant un principe général de subsidiarité. Ce dialogue a permis le développement de certaines politiques européennes et une « territorialisation » de leur mise en œuvre. Il a suscité ou accompagné un mouvement global de décentralisation dans les États membres et l'affirmation de l'Union comme système de gouvernance à niveaux multiples⁵⁴.

Au total, la mise à l'agenda dans l'Union apparaît comme un processus chaotique, marqué par une grande incertitude. Il est difficile de prévoir l'évolution de l'agenda européen alors que, dans les États membres, le programme électoral ou la doctrine du ou des partis de gouvernement, les positions du chef d'État ou de gouvernement et les revendications des groupes d'intérêts les plus puissants permettent souvent d'en anticiper les grandes

53 V. Guiraudon, « European Integration and Migration Policy: Vertical Policymaking as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 2000, p. 251-271.

54 E. Bomberg et J. Peterson, « European Union Decision Making: The Role of Sub-National Authorities », *Political Studies*, 46(2), 1998, p. 219-235 ; L. Hooghe (éd.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996 ; B. Kohler-Koch et R. Eising (éds), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999.

lignes. Pour rendre compte de cette situation, on peut mobiliser le modèle du *garbage can* (corbeille à papier)⁵⁵. Dans l'Union, la confusion extrême qui règne au stade de la mise à l'agenda permet l'inscription de points qui ne recueillent pas un large soutien et ne semblent pas particulièrement urgents, sans que l'on puisse déterminer les raisons précises de ce choix. L'Union est un chaos d'acteurs institutionnels à la recherche de solutions, et de représentants d'intérêts qui promeuvent des solutions et sont en quête d'interlocuteurs. Elle est, de plus, marquée par une grande instabilité des préférences et par l'idée que la nécessité de choisir crée le choix, et non l'inverse. On est ainsi aux antipodes du modèle rationaliste de la décision que décrivent les spécialistes de droit communautaire depuis les années 1950.

Une formulation des politiques très conservatrice

La grande ouverture de la mise à l'agenda est compensée en large partie par une prise de décision beaucoup plus restrictive. L'inscription d'une question à l'agenda de l'Union n'est qu'une première étape : elle n'aboutit pas toujours à l'adoption d'une décision et celle-ci n'est pas nécessairement financée et mise en œuvre. Même en l'absence de conséquences juridiques et pratiques, obtenir la mise à l'agenda d'un point n'est toutefois pas dépourvu d'intérêt pour les acteurs qui le désirent : compte tenu de ce que sont aujourd'hui les systèmes démocratiques (rôle des médias et de la communication, focalisation sur les échéances électorales, prédominance de la parole sur l'action), c'est même essentiel. Inscire un problème à l'agenda permet de délivrer un discours, ce qui, dans bien des cas, suffit à la satisfaction des gouvernants ou des représentants d'intérêts. Ceci explique le caractère souvent pléthorique et désordonné de l'agenda européen.

D'une certaine manière, la lourdeur du processus de décision et de mise en œuvre contrebalance cette effervescence. Comme on l'a vu, la décision requiert de multiples compromis au sein des trois principales institutions (Commission, Parlement, Conseil)

55 M. D. Cohen, J. G. March et J. P. Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choices », *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, p. 1-25 ; J. Richardson, « Policy-Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans Primeval Soup », in J. Richardson (éd.), *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1996, p. 3-23.

d'abord, et entre celles-ci ensuite, notamment dans le cadre de la procédure de codécision. Ce système, qui privilégie la recherche du consensus, tend souvent vers le plus petit dénominateur commun. Fritz Scharpf évoque les pièges de la décision conjointe (*joint decision traps*), qui rendent l'obtention d'un accord très difficile (notamment lorsque l'unanimité est requise au Conseil) alors même que les États membres ont renoncé à agir unilatéralement à l'échelon national. *In fine*, cela favorise aussi certains groupes d'intérêts puissants (industrie, agriculture exportatrice, banques) au détriment d'autres (travailleurs, consommateurs, PME)⁵⁶.

Même si l'exigence d'unanimité au Conseil a été réduite au fil des traités et si les trilogues ont facilité l'obtention de compromis, des contraintes importantes pèsent encore sur la décision. On peut mentionner la recherche par la Commission d'un certain consensus sur ses propositions législatives, les règles complexes du vote à la majorité qualifiée au Conseil, la nécessité pour le Parlement de réunir la majorité de ses membres (et non celle des votants) pour amender les textes en deuxième lecture, ou encore celle pour le Conseil européen de trouver l'unanimité pour la définition des perspectives financières pluriannuelles, des principaux aspects de la politique extérieure de l'Union ou encore de la gouvernance de l'eurozone. Il faut aussi prendre en compte le veto informel que détiennent un grand nombre d'acteurs qui, à défaut de pouvoir imposer leur vision des choses, peuvent empêcher l'adoption d'un texte. Tout ceci conduit à des décisions « conservatrices », pas au sens politique, mais au sens où elles remettent rarement en cause l'ordre des choses et sont peu propices aux grandes réformes. Les tenants du néo-institutionnalisme historique appréhendent cette inertie avec la notion de *path dependency* (dépendance au sentier).

Il existe ainsi une sorte d'équilibre : par son ouverture, l'inscription à l'agenda permet de lancer le débat sur un grand nombre de sujets et de compenser la déperdition de sens et d'énergie qu'implique un processus décisionnel très exigeant. Au stade de la mise à l'agenda, la capacité des États membres à faire barrage

56 F. W. Scharpf, *Governing Europe, Efficient and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

à un dossier est limitée : un acteur institutionnel (commissaire, ministre, directeur général, commission parlementaire, certaines agences, etc.) ou, indirectement, une coalition de cause peut, dans certaines conditions, obtenir l'inscription d'une question à l'agenda européen. Un large consensus sera en revanche nécessaire pour aboutir à une décision formelle et, plus encore, à une politique effective, financée et mise en œuvre.

La mise à l'agenda est une sorte de bourse aux idées : ce n'est pas une confrontation d'intérêts clairement définis ou de préférences, mais de propositions plus ou moins précises. Ce jeu sur les idées, les concepts et les visions permet de surmonter les blocages. Des mécanismes d'apprentissage, de pédagogie et d'argumentation sont à l'œuvre, dans un va-et-vient permanent entre politique et expertise. Au stade de la décision, en revanche, les acteurs se montrent plus pragmatiques et la défense des intérêts particuliers et institutionnels reprend le dessus.

Le processus décisionnel de l'Union crée de ce fait de fortes inégalités entre les politiques : il favorise celles qui sont supposées bénéficier au plus grand nombre de pays, de régions ou de citoyens et satisfaire plusieurs catégories d'acteurs (politiques, administratifs, privés). Ce sont des politiques d'« optimum de Pareto » – celles qui concernent pour l'essentiel la régulation du marché intérieur. Le processus décisionnel dessert au contraire les politiques de redistribution, qui impliquent de désigner des contributeurs et des bénéficiaires, et sont de ce fait moins consensuelles⁵⁷.

La difficulté provient de ce que les politiques de régulation, censées bénéficier à tous, ont des effets difficiles à appréhender et à évaluer, qui ne se manifestent souvent qu'à moyen terme. Par ailleurs, ces politiques ont aussi des effets indirects, notamment lorsqu'elles modifient les règles de fonctionnement du marché. Les ajustements qui s'opèrent sont d'autant plus mal ressentis par les populations qu'ils sont présentés comme des conséquences inévitables de l'intégration européenne, ou de la modernité et de la globalisation dont elle serait le vecteur. Ils ne résultent donc

57 G. Majone, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996 ; G. Majone, « The Rise of the Regulatory State in Europe », *West European Politics*, 14(3), 1994, p. 77-101.

pas de choix politiques mais d'une rationalité présentée comme indiscutable, qui est de plus en plus contestée dans son principe. Les opinions publiques ont ainsi le sentiment que l'Union impose un certain modèle économique et social sans que cela fasse l'objet d'un débat public, et qu'elle ne procure par ailleurs aucun bienfait tangible pour le commun des mortels.

CONCLUSION

Jusqu'à présent, la faiblesse des moyens et le manque d'autorité de la Commission, la logique des équilibres institutionnels et l'importance de la représentation d'intérêts n'ont pas permis un fonctionnement plus « politique » de l'Union. Le Conseil européen pourrait disposer de la légitimité nécessaire pour l'imposer, à travers les arbitrages qu'il rend en matière budgétaire et de réforme des traités, ou à travers les grandes orientations qu'il fixe pour l'action domestique et internationale de l'Union. C'est toutefois une institution sensible à la conjoncture et aux divisions nationales, et fondamentalement instable dans sa composition, qui fluctue au rythme des événements de la vie politique des États membres. En outre, le Conseil européen prend l'essentiel de ses décisions par consensus, ce qui ne favorise pas l'émergence d'une ligne partisane. Enfin, son président permanent semble, en l'état actuel des choses, peu susceptible d'affirmer son *leadership*, compte tenu des dispositions des dirigeants nationaux à son égard. Certains soulignent aussi la personnalité relativement effacée des premiers titulaires du poste, mais elle est sans doute moins une cause qu'un symptôme du peu d'empressement des chefs d'État ou de gouvernement des Vingt-Sept à voir le président prendre des initiatives et s'affranchir de leur tutelle.

Bien qu'on puisse le présenter comme la chambre haute de l'Union, le Conseil ne fonctionne pas non plus sur un mode politique : il reste essentiellement gouverné par l'affrontement et l'ajustement de positions nationales, guidées avant tout par des considérations d'intérêts. Sa composition ne peut d'ailleurs être politiquement homogène, car elle dépend de configurations électorales nationales disparates. Il arrive qu'une majorité se dégage au Conseil sur un mode partisan, mais il n'est pas envisageable que celle-ci impose systématiquement son point de vue aux autres États.

Le Parlement européen est, *a priori*, l'institution la plus capable de conférer à l'Union un fonctionnement plus politique et d'imposer une approche partisane des grands enjeux de la construction européenne. En effet, l'assemblée présente elle-même un fonctionnement ouvertement partisan et l'assume pleinement. Diverses contraintes l'empêchent toutefois de fonctionner sur la base de coalitions stables, comme la plupart des chambres nationales. La montée en puissance des eurosceptiques, élection après élection, a certes contraint les groupes modérés à trouver des formes de coopération, mais les configurations de vote varient toujours selon les politiques dont il est question, et le facteur national reste sensible au sein des groupes politiques. En outre, le PE reste tiraillé entre une approche politique des dossiers, et une approche plus experte, qui lui permet de négocier plus efficacement avec le Conseil et la Commission.

Quant aux partis politiques européens, ils peinent à se faire entendre malgré leur institutionnalisation et l'existence d'un système de financement public européen. Ils restent essentiellement des structures de coopération pour les partis nationaux, et n'ont qu'une faible visibilité dans l'espace public et les médias. Les multiples initiatives prises par le Parlement européen afin de renforcer leur rôle dans la vie démocratique de l'Union, et tout particulièrement dans les élections européennes, se sont pour l'heure heurtées aux divisions ou à la mauvaise volonté du Conseil.

Aujourd'hui encore, tout l'édifice européen repose sur la capacité des différentes institutions à dégager des positions majoritaires et à les faire coïncider, ce qui ne favorise pas l'énonciation d'une ligne politique claire et cohérente à travers le temps, et l'organisation d'une délibération publique fondée sur des options partisans contrastées. L'importance accordée par la Commission à la notion d'*evidence-based policies* (politiques fondées sur les preuves), aux études d'impact, à l'évaluation des politiques publiques et à la consultation des parties prenantes et des experts traduit cette difficulté à assumer l'idée d'une politisation.

Le traité constitutionnel européen adopté à Rome le 29 octobre 2004 avait pour ambition d'achever la parlementarisation de l'Union et d'en simplifier le fonctionnement par une répartition plus claire des compétences entre les institutions et

les niveaux de gouvernement, l'affirmation de la primauté de la logique représentative, l'amélioration des mécanismes de responsabilité politique, la revalorisation de la place des citoyens et des parlements nationaux, la simplification du processus décisionnel, la « politisation » du fonctionnement institutionnel, etc. Après son rejet par les citoyens français et néerlandais, le traité de Lisbonne n'a repris qu'une partie de ces dispositions et ne modifie pas la nature du régime de l'Union. Elle demeure un système fonctionnant sans impulsion politique manifeste, où les grandes orientations relèvent des arbitrages rendus par les chefs d'État et de gouvernement, et où les politiques paraissent élaborées par les fonctionnaires européens et des représentants d'intérêts de tout ordre, structurés en réseaux opaques. Le processus des *Spitzenkandidaten* a suscité un certain espoir ; cependant, Jean-Claude Juncker n'a pas pu, ou su, imposer une approche plus politique du rôle de la Commission et restaurer sa capacité d'initiative politique. Ursula von der Leyen a affiché de grandes ambitions, mais a dû réviser ses objectifs et priorités sous la pression des leaders nationaux. Les députés européens semblent, pour leur part, confinés dans une position de validation, de veto ou de limitation des initiatives des autres acteurs, et peinent à se faire entendre dans un contexte de crise permanente de l'intégration européenne.

CHAPITRE XI

Conclusion

L'Union européenne est un régime politique aux contours incertains, pur produit d'une double inspiration utilitariste et idéaliste. Ce patrimoine génétique original détermine, aujourd'hui encore, sa structure institutionnelle et ses modes de décision, son fonctionnement et sa dynamique politique, ses compétences et ses priorités, et conditionne les interprétations scientifiques et politiques qu'on peut en donner. Mais si elle se distingue par sa résistance aux tentatives de théorisation, elle le fait aussi par sa capacité à surmonter les crises. L'histoire a montré que les ambivalences de l'Union lui permettent d'entretenir un certain consensus à son sujet et d'affronter, avec des stratégies variées et une certaine agilité, les défis qui s'imposent à elle. Aujourd'hui encore, les débats sur son avenir se structurent autour de deux options antagoniques. La première est le développement de politiques précises et limitées, pour faire la démonstration de la capacité de l'Union à répondre aux attentes des citoyens sans remettre en cause l'État-nation, cadre historique de l'exercice démocratique et acteur central des relations internationales. La seconde est la réforme des institutions et de l'architecture de l'Union pour en accroître la lisibilité et la légitimité, raviver l'idéal d'une intégration politique et lui permettre de s'affirmer sur la scène internationale face aux autres blocs. Comprendre le fonctionnement de l'Union implique de garder à l'esprit cette ambivalence qui, à défaut de constituer un modèle, est une marque de fabrique.

Nous reviendrons ici sur les difficultés structurelles de légitimation que rencontre l'Union, sur son rapport complexe à la souveraineté et sur la persistance des États-nations en son sein.

Pour conclure, on soulignera les ambiguïtés durables de ce projet politique inédit.

UN SYSTÈME POLITIQUE CONFRONTÉ À DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DE LÉGITIMATION

La tension entre utilitarisme et idéalisme qui anime le projet européen depuis les origines n'est pas sans poser de multiples problèmes. L'Union rencontre des difficultés particulières dans sa légitimation parce qu'il s'agit d'une nouvelle forme politique qui ne correspond pas aux canons du parlementarisme et remet en cause le cadre habituel de l'action politique et de la légitimité : l'État¹. Certes, le scepticisme qui s'exprime à l'endroit des institutions européennes n'est, à bien des égards, qu'une variante plus marquée de la défiance que suscite le pouvoir politique en général. L'euroscepticisme n'est ainsi souvent que le prolongement, peu argumenté et étayé, d'une forme de populisme et de posture antisystème. Cette défiance vis-à-vis de l'Europe repose sur une critique de sa centralisation, de son caractère élitiste et de l'incapacité de ses acteurs à comprendre les besoins de la population². Elle s'accompagne d'un discours anxiogène sur le déclin du modèle socio-économique européen, voire de la culture ou de la civilisation européenne, sous les coups de boutoir de la mondialisation, du capitalisme financier, des ingérences étrangères et des migrations. Plus récemment, les eurosceptiques ont adopté un discours conservateur et réactionnaire, rejetant les valeurs progressistes et environnementalistes de l'Union, dans un registre proche de celui de Vladimir Poutine et Donald Trump.

Ce discours, qui vise aussi bien les systèmes politiques des États membres que celui de l'Union, a un impact moindre à l'échelle nationale dans la mesure où il existe une croyance, souvent profondément enracinée dans la culture politique des citoyens, dans les vertus de l'organisation politique de leur pays. Sauf situation de crise extrême ou de tensions régionalistes ou autonomistes marquées, les reproches que les citoyens peuvent

1 P. Magnette, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 5^e éd., 2017.

2 O. Costa et P. Magnette (éds), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique dans l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007.

formuler à l'égard de leur régime politique national, de ses institutions, de ses acteurs et de ses politiques sont compensés par un attachement de fond à cette forme d'organisation ou à la nation qui la sous-tend. Pour la plupart des citoyens, le rejet d'un gouvernement ou de son action ne s'accompagne pas d'une remise en cause du régime lui-même.

La situation est très différente à l'échelle de l'Union. Chez nombre de citoyens, la critique des politiques, des institutions ou des acteurs de l'Union aboutit à un rejet global du projet, comme ce fut le cas dans plusieurs États membres lors de la ratification des derniers traités européens, ou du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union. À l'inverse de l'État-nation, l'Union n'est pas considérée par la majorité des citoyens comme une détentrice légitime de la souveraineté et peine à susciter une adhésion de fond. Le rejet de ses politiques, de ses orientations et de ses responsables peut donc facilement conduire à la remise en question de son existence même. Chez les eurosceptiques, on aime à rappeler que l'Union européenne, ce n'est pas l'Europe, et que celle-ci ne disparaîtra pas si celle-là échoue³.

La Communauté s'est longtemps contentée d'une logique de légitimation par les résultats (*output legitimacy*), dans un contexte d'indifférence relative des citoyens à son égard. Il est vrai que, jusqu'au début des années 1990, elle pouvait s'appuyer sur des résultats probants : la paix promise était assurée, les économies nationales étaient en croissance et l'objectif d'intégration des sociétés était en marche. En outre, les normes européennes portaient sur des enjeux essentiellement techniques, éloignés des préoccupations quotidiennes des citoyens. Depuis, l'Union a fait face à l'émergence de diverses contestations publiques de son fonctionnement, de ses objectifs et de ses politiques. Un nombre croissant de responsables politiques, leaders d'opinion et intellectuels ont critiqué son déficit démocratique, son manque de considération pour les besoins des citoyens et ses excès de régulation ou de dérégulation. On a reproché à l'Union de détricoter

3 Marine Le Pen, présidente du Rassemblement national, écrivait sur Twitter (X) le 1^{er} mai 2024 : « L'Union européenne n'est pas l'Europe. L'Union européenne est un marché quand l'Europe est une civilisation, l'Union européenne a soixante-dix ans quand l'Europe est plurimillénaire ! »

le modèle socio-économique européen, d'être le cheval de Troie de la mondialisation et de porter atteinte à l'identité même des États membres. Dans le même temps, on l'a aussi accusée de brider la compétitivité des entreprises européennes, de réguler à tort et à travers et d'imposer des contraintes administratives kafkaïennes. Pour répondre à ces récriminations, des outils et procédures relevant de diverses logiques de légitimation ont été mis en place depuis le traité de Maastricht. Les réformes de l'Union ont été largement guidées par le souci de donner davantage de garanties aux citoyens, de mieux prendre en compte leurs attentes et d'accroître leur participation au système.

Les institutions supranationales ont toutes développé des discours et des actions destinées à se rapprocher de la société civile. Mais ces diverses initiatives ont souvent entraîné l'effet inverse de celui recherché : non seulement l'introduction de ces nouvelles procédures n'a pas contribué à améliorer de manière significative la légitimation de l'Union ou son image, mais elle a accru la complexité réelle et perçue de son fonctionnement et créé de nouvelles opportunités pour les groupes d'intérêts. Aujourd'hui, rares sont les citoyens qui peuvent décrire les rouages de l'Union et les modalités de la décision en son sein. Quant aux discours institutionnels destinés aux acteurs de la société civile, ils ne semblent pas avoir convaincu leurs destinataires des vertus de l'intégration européenne et des bonnes intentions de ses acteurs.

La légitimation de l'Union est par ailleurs handicapée par l'absence d'objectifs politiques clairs. Le traité sur l'Union énonce toute une série de finalités et de principes de gouvernement, notamment dans son article 3, mais ne les hiérarchise pas. À vouloir contenter toutes les parties, on peine à saisir ce à quoi elle aspire : est-ce le marché ? Le développement durable ? La lutte contre l'exclusion sociale ? L'action en faveur de la démocratie et des droits de l'homme ? La sauvegarde du patrimoine culturel européen ? La promotion de la paix ? La défense des Européens ? L'image de l'Union a aussi souffert des mesures imposées par la gestion des différentes crises ces dernières années. Elles ont contribué à cristalliser les résistances à l'intégration européenne, nourri le populisme et l'euroscepticisme, et poussé nombre de

dirigeants nationaux à dénoncer les *diktats* de l'UE, y compris au sein même de ses institutions⁴.

Le manque d'adhésion des citoyens aux objectifs, politiques et acteurs de l'Union se double parfois d'un rejet plus fondamental de l'intégration européenne, en tant que processus portant atteinte à la souveraineté des États. L'Union n'est pas seulement accusée de ne pas respecter les principes qui ont fondé la démocratie en Europe, mais aussi de les saper, en privant peu à peu les institutions nationales de leurs compétences et en remettant en cause le contrat social qui fonde les régimes politiques nationaux⁵. Dans des sociétés européennes hantées par la peur du déclin (économique, social, industriel, environnemental ou culturel), des migrations, du terrorisme, de la concurrence des pays émergents et, désormais, du retour de la guerre en Europe, où les partis populistes et extrémistes ne cessent d'attiser ces craintes et rejettent à ce titre l'intégration européenne, la globalisation et l'ouverture des frontières, le repli national n'est plus perçu par une partie croissante des citoyens comme une régression historique, mais comme une solution de bon sens.

Plus fondamentalement, depuis Jean-Jacques Rousseau, la souveraineté nationale est conçue comme une condition première de la liberté des peuples : les États doivent être souverains sur leur territoire national (le gouvernement « par le peuple pour le peuple ») et souverains à l'extérieur de celui-ci (le refus de toute domination dans les relations internationales et de toute ingérence étrangère). L'intégration européenne et la globalisation remettent ce schéma en cause et sont perçues, à cet égard, comme des atteintes à la liberté et à la démocratie. Ces atteintes sont d'autant plus problématiques que le système politique de l'Union ne repose pas sur des principes clairs permettant de répondre succinctement à la question suivante : au nom de quoi les citoyens doivent-ils se plier aux normes européennes ?

4 N. Brack et O. Costa (éds), *Euroscepticism Within EU Institutions. Diverging Views of Europe*, Londres, Routledge, 2012.

5 K. Armingeon et K. Guthmann, « Democracy in Crisis? The Declining Support for National Democracy in European Countries, 2007-2011 », *European Journal of Political Research*, 53(3), 2014, p. 423-442.

L'UNION EUROPÉENNE ET LA SOUVERAINETÉ

Jusqu'à présent, la souveraineté des États ne s'accommodait que de trois formes d'arrangements internationaux⁶. La première est l'organisation internationale classique : elle prévoit l'exercice en commun de compétences limitées dans le respect de la souveraineté des États. Ceux-ci disposent soit d'un droit de veto sur les décisions prises en commun, soit de la possibilité de refuser de les appliquer sur leur territoire, la souveraineté de l'État étant préservée dans les deux cas. La deuxième forme d'organisation collective d'États souverains est la confédération, sorte d'organisation internationale aux compétences élargies. La règle y est l'unanimité, de sorte qu'aucun État n'est contraint d'appliquer des décisions qu'il désapprouve. La troisième forme est la fédération : une union d'États qui abandonnent l'essentiel de leur souveraineté à un système politique répondant lui-même aux canons de la démocratie parlementaire. Dans une fédération, la souveraineté des États n'est pas préservée, mais change de niveau d'exercice en vertu d'un accord des citoyens sur le fait qu'il existe à cette échelle un groupe de population suffisamment homogène pour y appliquer les principes démocratiques. La liberté des citoyens n'est pas mise en cause, car la fédération s'adresse directement à eux et leur offre des garanties dans le cadre d'un contrat social renouvelé.

Dans la théorie politique classique, il n'existe pas d'alternative à ces schémas. Mais, après plus de soixante-dix ans d'évolutions et de réformes, il faut admettre que l'Union européenne est une quatrième modalité d'accommodement international des souverainetés nationales. Elle est un système politique qui prend des décisions contraignantes pour les États et leurs citoyens, sans que les autorités ou les élus nationaux ne soient forcément d'accord avec celles-ci. Le problème de l'Union tient à ce qu'elle s'est affirmée comme une méthode d'intégration, puis comme un système politique à part entière, sans théorisation préalable et sans énonciation d'un modèle clair *a posteriori*. Certes, le traité de Lisbonne – qui s'inspire largement de la Constitution

6 P. Magnette, *Le Souverain apprivoisé. L'Europe, l'État et la Démocratie*, Bruxelles, Complexe, 2000.

européenne – comporte, pour la première fois, des dispositions relatives à la démocratie à l'échelle européenne, et précise quelque peu les logiques institutionnelles de l'Union. Il n'énonce toutefois pas les principes d'un nouveau type de régime et s'en tient au constat du syncrétisme : l'Union reste un système politique qui emprunte des éléments à la confédération, à la fédération ainsi qu'à l'organisation internationale classique, tout en cultivant la méthode communautaire des origines. Cette situation permet de satisfaire les responsables politiques nationaux, qui ont des conceptions contrastées de l'intégration européenne et préfèrent le *statu quo*, mais complique la légitimation de l'Union ainsi que son analyse. Après des décennies de débats scientifiques, les chercheurs ne s'accordent que pour reconnaître la complexité de ce système politique, qualifié d'hybride, de forme inachevée⁷ ou de système *sui generis* ayant perdu ses traits distinctifs d'origine. Divers concepts ont été proposés pour qualifier l'Union (fédération d'États-nations, consociation, système de *multi-level governance*, État régional, etc.)⁸, mais aucun ne s'est imposé à l'ensemble de la communauté scientifique ou dans le langage courant.

L'INFLUENCE PRÉSERVÉE DES ÉTATS DANS L'UNION

La spécificité fondamentale de l'Union européenne est qu'elle découle de l'intégration d'États-nations relativement anciens et puissants, dotés pour la plupart d'une forte identité nationale

7 S. Bartolini, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005.

8 O. Beaud, « La Souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht », *Revue française de droit administratif*, 9(1), 1993, p. 1045-1068 ; M. Bogaards, « Consociational Interpretations of the European Union », *European Union Politics*, 3(3), 2002, p. 357-381 ; O. Costa et P. Magnette, « The European Union as a Consociation? A Methodological Assessment », *West European Politics*, 26(3), 2003, p. 1-18 ; M. Jachtenfuchs, « The Governance Approach to European Integration », *Journal of Common Market Studies*, 39(2), 2001, p. 245-264 ; J.-L. Quermonne, *Le Système politique de l'Union européenne : des Communautés économiques à l'Union politique*, Paris, Montchrestien, 6^e éd., 2005 ; F. W. Scharpf, « The Joint Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration », *Public Administration*, 66(3), 1988, p. 239-278 ; V. Schmidt, « The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? », *Journal of Common Market Studies*, 42(5), 2004, p. 975-997.

et désireux de préserver leur souveraineté. En ce sens, elle a peu à voir avec les États-Unis d'Amérique (qui fédéraient des États jeunes, peu peuplés et peu différenciés culturellement) ou avec la RFA (qui pouvait, à tout le moins, s'appuyer sur une langue commune). À cela s'ajoute une géographie en constante évolution, l'intégration étant passée de six à vingt-huit États membres depuis les années 1950, et une dizaine d'États étant encore candidats à l'adhésion.

L'architecture et l'histoire de l'Union ont été largement déterminées par cette préoccupation : le respect de la souveraineté des États et la pondération de leur influence respective au sein des différentes institutions. Cela explique, en partie, la complexité du régime de l'Union, les difficultés de sa réforme, le caractère byzantin du découpage des compétences entre les États et l'Union, ainsi que la multiplicité et la lourdeur de ses procédures décisionnelles. La question de la pondération des pouvoirs des États au sein des institutions de l'Union est ainsi un tabou de la construction européenne. Pendant longtemps (1952-2000), elle n'a quasiment pas été abordée : les réformes se sont surtout focalisées sur les équilibres entre les institutions européennes et sur la répartition verticale des compétences entre celles-ci et les États. La représentation des États au sein des institutions (modalités du vote au Conseil, nombre de commissaires et de députés européens, nationalité des hauts responsables politiques et administratifs) a été évoquée sporadiquement mais n'a jamais été au cœur des négociations, en raison des vives tensions intergouvernementales qu'elle suscitait. À l'occasion des élargissements successifs, la composition et le mode de fonctionnement des institutions ont ainsi été adaptés de manière essentiellement arithmétique ; ceci a eu pour effet de figer le système institutionnel et de le priver peu à peu de ses vertus originelles. Sa révision approfondie a été longtemps renvoyée à des temps meilleurs, les traités de Maastricht et d'Amsterdam ayant notamment esquivé le sujet.

Dans la perspective de l'élargissement imminent de l'Union à l'Europe centrale et orientale, les questions institutionnelles ont fini par être abordées de front par la conférence intergouvernementale de 2000. Sans surprise, ce dossier a suscité des conflits nationaux d'une intensité inhabituelle et des clivages qu'on pensait oubliés, et qui expliquent largement le caractère

insatisfaisant du compromis final inclus dans le traité de Nice : règles de vote au Conseil incompréhensibles ; décision rendue plus exigeante, à rebours de l'objectif annoncé ; remise en cause de la limitation du nombre des députés européens prévue par le traité d'Amsterdam ; absence de réduction immédiate du nombre de commissaires, etc. Le refus de certains États membres de revenir sur l'accord obtenu de haute lutte à Nice a, par la suite, fait échouer les négociations sur le projet de traité constitutionnel (sommet de Bruxelles, décembre 2003), puis rendu très délicates celles sur le traité de Lisbonne. Les responsables polonais ont ainsi exigé et obtenu de multiples compensations à l'abandon de l'arrangement très favorable qu'ils avaient obtenu à Nice – et dont ils n'ont toujours pas fait le deuil. De même, début 2009, le gouvernement irlandais a mis comme préalable à l'organisation d'un second référendum sur le traité de Lisbonne le maintien du principe d'un commissaire par État membre, remis en cause par le traité de Nice.

La gestion des différentes crises qui ont jalonné l'histoire de l'Union depuis 2008 a illustré les réticences de nombreux dirigeants nationaux à conférer à l'Union les moyens politiques et juridiques de surmonter ces difficultés. Les négociations sur la gouvernance de la zone euro ont aussi été marquées par le refus de certains États extérieurs à celle-ci de laisser ses membres développer des mécanismes de régulation macro-économique spécifiques, de peur de voir leur propre influence décliner. La séquence de négociations et de réformes qui a suivi la crise a abouti à un résultat paradoxal, qui confirme toute l'ambiguïté de la construction européenne. D'un côté, l'Union a été dotée de compétences et de moyens d'intervention nouveaux : les engagements des États à coordonner leurs politiques macro-économiques et à respecter des objectifs en matière de politique budgétaire et fiscale sont plus contraignants, et la Commission et la Banque centrale européenne ont acquis de nouvelles compétences en la matière. D'un autre côté, les États ont réaffirmé leur rôle central dans le processus de négociation et leur capacité à faire obstacle à toute mesure qui leur semble contraire à leurs intérêts. Une fois encore, le renforcement des compétences de l'Union n'a pas impliqué un abaissement des États, et l'équilibre entre logique supranationale et logique intergouvernementale persiste. Cela

se traduit notamment, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, par le rôle central du Conseil européen dans la gestion des crises, et son influence croissante dans la conduite des affaires courantes de l'Union. On peut dresser un bilan similaire de la manière dont les autres crises ont été appréhendées depuis : crise migratoire, Brexit, dérives illibérales de certains États membres, crise sanitaire et socio-économique engendrée par la pandémie du Covid-19, guerre en Ukraine, tensions commerciales et stratégiques avec les États-Unis, etc. Des solutions ont à chaque fois été trouvées, mais après de longues tractations et selon des modalités complexes, faisant la part belle aux arrangements intergouvernementaux, voire aux solutions développées en marge des traités, ou même en marge de l'Union. Chacune de ces crises portait sur des politiques publiques centrales et a (ré)activé des conflits complexes et anciens sur la souveraineté⁹.

L'histoire de l'intégration européenne se caractérise aussi par l'attention qui a toujours été portée à la répartition des compétences entre les niveaux national et européen de gouvernement. Là encore, les traités sont particulièrement complexes et obscurs et les conflits de compétences et d'interprétations fréquents. Les tensions entre les deux niveaux de gouvernement sont fortes, bien plus que dans les systèmes fédéraux classiques. Pour y faire face, le traité de Maastricht a introduit le principe de subsidiarité, mais de manière avant tout symbolique. Le traité de Lisbonne propose une approche plus pragmatique : il inclut une typologie clarifiée des compétences, définit les principes de subsidiarité, de proportionnalité et d'attribution, et précise les conditions dans lesquelles ils doivent s'appliquer. Mais, à y regarder de plus près, ce traité ne met pas un terme aux tensions entre l'Union et les États au sujet de leurs compétences respectives. Au contraire, le mécanisme d'alerte précoce qu'il introduit a, par exemple, amené les chambres nationales à débattre de l'opportunité des initiatives législatives européennes et à revendiquer un dialogue

9 N. Brack, R. Coman et A. Crespy, « Unpacking Old and New Conflicts of Sovereignty in the European Polity », *Journal of European Integration*, 41(7), 2019, p. 817-832 ; C. Bickerton, N. Brack, R. Coman et A. Crespy, « Conflicts of Sovereignty in Contemporary Europe: A Framework of Analysis », *Comparative European Politics*, 20(3), 2022, p. 257-274.

politique avec la Commission¹⁰. Les tensions sont d'autant plus grandes que le traité reconnaît – à défaut de l'organiser clairement – l'existence d'une intégration différenciée, en accordant toutes sortes d'exemptions, temporaires ou définitives, à certains États membres. On l'a dit : l'institutionnalisation du Conseil européen a aussi favorisé le recours à des solutions strictement intergouvernementales, parfois extérieures au cadre juridique de l'Union. Enfin, des cours nationales et un nombre croissant de responsables politiques remettent aujourd'hui en cause des principes fondamentaux de l'intégration européenne, notamment la primauté et l'effet direct du droit européen.

Dans la perspective d'une relance de l'élargissement de l'Union ouverte par la guerre en Ukraine, les experts s'accordent pour reconnaître qu'une nouvelle réforme des traités sera nécessaire. Une Union comptant jusqu'à trente-cinq États membres ne pourra s'accommoder des nombreuses décisions encore prises à l'unanimité au sein du Conseil, d'une Commission pléthorique et d'un Parlement gargantuesque, et des ambiguïtés de la procédure de nomination de la Commission. Elle devra faire face à l'épuisement de ses ressources budgétaires, à l'inefficacité des instruments destinés à préserver l'État de droit, au découpage abscons entre compétences nationales et européennes, aux divergences nationales sur les enjeux de sécurité et de défense, et à l'aspiration des citoyens à plus de participation et de démocratie. Il lui faudra réviser une procédure d'adhésion trop contraignante et trop longue, et envisager les moyens de clarifier une intégration qui est déjà, de fait, différenciée. Mais tous ces débats sont au point mort, y compris ceux qui n'impliquent pas une révision des traités – tels que l'activation des « clauses passerelles » permettant l'extension de la majorité qualifiée, la réduction du nombre des commissaires, la clarification de la procédure des candidats de tête, l'uniformisation des règles pour les élections européennes ou encore la simplification de la procédure d'adhésion. Nombre de leaders nationaux rechignent en effet à consentir de nouveaux

10 F. Fabbrini et K. Granat, « “Yellow Card, But No Foul”: The Role of the National Parliaments Under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike », *Common Market Law Review*, 50(1), 2013, p. 115-143.

abandons de souveraineté ou une nouvelle réduction de l'influence de leur État dans l'Union, ou refusent d'en prendre la responsabilité politique.

L'UNION EUROPÉENNE : UN CONCEPT DURABLEMENT AMBIGU ET AMBIVALENT

Les tensions entre institutions nationales et européennes proviennent aussi des incertitudes qui entourent la nature même de l'Union. Les responsables politiques nationaux et européens (de même que de nombreux scientifiques) ont des visions contrastées de l'Union. Celle-ci apparaît tour à tour comme une organisation internationale en charge d'un marché unique, complété par quelques politiques embryonnaires et subsidiaires, ou comme une entité politique quasi fédérale, dotée de valeurs et d'objectifs, ayant vocation à agir fortement sur la scène internationale et à assurer la défense du continent. La Convention sur l'avenir de l'Union (2002-2003) a eu le mérite d'ouvrir un débat qui n'avait jamais eu lieu, mais elle n'a pas réussi à trancher la question de la nature de l'Union. La Conférence sur l'avenir de l'Europe (2021-2022) a elle aussi permis d'évoquer franchement ces sujets, mais ses conclusions n'offrent pas une vision univoque du projet européen.

On se gardera de prendre position dans le débat, à la fois analytique, normatif et politique, entre les partisans d'une approche intergouvernementale (qui placent les États au cœur du système et considèrent qu'ils restent les moteurs de l'intégration, pour autant que celle-ci serve leurs intérêts) et ceux d'une approche plus fédérale ou fonctionnelle (qui estiment que l'intégration échappe largement aux États et dépend avant tout d'institutions supranationales autonomes qui jouissent d'une quasi-souveraineté). On peut néanmoins considérer que la construction européenne a été, à l'origine, une entreprise dictée par la concordance entre des égoïsmes nationaux et un discours intégrationniste plus idéaliste. Les dirigeants nationaux, qui cherchaient avant tout à promouvoir leurs intérêts économiques, commerciaux et de sécurité respectifs, ont accepté de participer à l'entreprise européenne, à condition qu'elle se limite à des domaines exempts de conflits d'intérêts et n'attente pas aux composantes les plus symboliques de la souveraineté nationale. L'intégration européenne doit certes

beaucoup aux fédéralistes et aux pères fondateurs, mais ceux-ci ont surtout joué un rôle de catalyseur : ils n'ont pas réussi à imposer les projets d'Europe politique et fédérale dont il avait été question lors du congrès de La Haye (1948) et ont dû composer avec l'attachement des responsables nationaux à la souveraineté de leur pays et à ses attributs. Ils n'ont pu promouvoir l'idée d'une construction européenne économique qu'en soulignant l'intérêt que les États y trouveraient : la paix, la stabilité géopolitique, la reconstruction, divers bénéfices économiques. Certes, l'idéal européen a contribué à la mobilisation des acteurs politiques, économiques et sociaux autour du projet d'intégration et a permis d'amorcer sur le continent européen un processus qui ne connaît toujours pas d'équivalent ailleurs, en termes d'ambitions, de dimensions et d'intensité. Toutefois, cet idéal ne doit pas occulter les déterminants rationnels de l'intégration. La même analyse peut s'appliquer à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale dans les années 2000 ou aux candidatures pendantes à ce jour : les citoyens et les responsables de ces États ne désirent pas rejoindre l'Union seulement par idéalisme européen, mais aussi et peut-être surtout par calcul économique, budgétaire et géostratégique. Il en va de même du côté des États membres : l'élargissement de l'Union ne suscite qu'un enthousiasme modéré, et il est surtout vu comme un choix sans alternative, qui peut leur procurer quelques bénéfices.

Cette vision rationaliste et stratégique des motifs de la création, du renforcement et de l'élargissement de l'Union doit toutefois faire droit à ce que celle-ci est devenue, après plus de soixante-dix ans d'évolution. Les dynamiques internes du processus et les événements historiques européens et internationaux ont fait de l'intégration européenne bien davantage qu'une organisation internationale destinée à servir les intérêts des États membres. Il faut aujourd'hui prendre acte du supplément d'âme dont jouit l'Union, qui revêt quatre formes au moins.

On doit d'abord souligner l'attachement des acteurs et des institutions de l'Union à des objectifs et des valeurs comme la démocratie, les droits de l'homme, le développement durable ou encore la cohésion économique et sociale. Cette dimension normative, que le traité de Lisbonne a renforcée malgré l'abandon de l'ambition constituante, n'est en rien indispensable à un

processus d'intégration régionale à dominante économique. Elle prouve que l'Union est davantage qu'un arrangement destiné à mener collectivement un nombre limité de politiques publiques. Les représentants des institutions européennes et ceux de la quasi-totalité des États membres refusent ainsi d'envisager l'Union européenne comme un marché qui n'exigerait pas le respect des valeurs rappelées à l'article 2 du TUE¹¹, et ont choisi de conditionner à cela la participation aux politiques de l'Union – notamment de leur volet budgétaire¹².

Il faut, en deuxième lieu, compter avec l'existence d'institutions supranationales indépendantes : Commission, Parlement européen, Cour de justice, Banque centrale européenne, agences européennes, médiateur, etc. Elles échappent largement au contrôle des États membres et tendent à imprimer à l'Union une dynamique propre. Même si les gouvernements contribuent étroitement à la désignation des acteurs de ces institutions ou s'ils sont élus dans un cadre national, ils jouissent d'un statut et de privilèges et immunités qui les mettent à l'abri des pressions nationales. La plupart ne font pas abstraction des intérêts de leur pays d'origine, mais ils n'ont pas de mandat pour les défendre et peuvent très bien s'en abstraire.

Il importe aussi de prendre en compte le processus de « politisation »¹³ qui est à l'œuvre dans l'Union depuis le début des années 1990. Il a revêtu de multiples aspects : institution d'une citoyenneté européenne et de partis politiques européens, rédaction d'une Charte des droits fondamentaux, renforcement constant

11 Article 2 TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

12 P. Thinus, « The EU's Transactional Approach to Rule of Law Spending Conditionality in the 2020s », *Journal of Common Market Studies*, 63(2), 2025, p. 548-563.

13 Y. Papadopoulos et P. Magnette, « On the Politicisation of the European Union: Lessons from Consociational National Politics », *West European Politics*, 33(4), 2010, p. 711-729 ; R. A. van der Veer et M. Haverland, « Bread and Butter or Bread and Circuses? Politicisation and the European Commission in the European Semester », *European Union Politics*, 19(3), 2018, p. 524-545 ; P. De Wilde, A. Leupold et H. Schmidtke, *The Differentiated Politicisation of European Governance*, Londres, Routledge, 2018.

des pouvoirs du PE, introduction d'une procédure d'initiative citoyenne européenne et de références à la démocratie représentative par le traité de Lisbonne, etc. Depuis 2014, l'organisation des élections européennes selon la procédure des *Spitzenkandidaten* constitue une nouvelle étape dans la parlementarisation de l'Union. Malgré ses ambiguïtés et ses défaillances, elle a accentué la dimension européenne de la campagne, institué un lien entre le suffrage populaire et le choix du président de la Commission, et donné un tour plus partisan aux relations entre les institutions. L'Union ne peut plus être assimilée au projet fonctionnaliste des origines, et s'apparente de plus en plus aux régimes des démocraties libérales. On voit se dessiner un pôle exécutif, au sein duquel le Conseil européen tient lieu de chef d'État collectif et la Commission de gouvernement, et un pôle législatif, dont le Conseil est la chambre haute, représentant les États, et le Parlement européen, la chambre basse, représentant les citoyens. La Commission, comme dans un régime parlementaire, tire sa légitimité de sa nomination par le Conseil européen et de son investiture par le Parlement européen, et assure une forme de lien entre eux. L'Union reste marquée par certaines spécificités, que reflètent notamment les appellations absconces de ses institutions, mais son architecture globale a évolué vers un régime proche de ceux que l'on connaît dans les États membres.

Enfin, il faut prendre en considération l'évolution récente des missions de l'Union. Elle a acquis, en dépit des difficultés rencontrées, une autonomie et une normativité qui sont davantage la marque des systèmes politiques fédéraux que des organisations internationales classiques. Deux tournants méritent d'être soulignés à cet égard. Il y a d'abord le virage géopolitique de l'Union, appelé de leurs vœux par certains leaders nationaux et repris à son compte par Ursula von der Leyen, et les réflexions sur sa « puissance », sa « souveraineté » ou encore son « autonomie stratégique » engendrées par le repli des États-Unis, l'agressivité commerciale de la Chine, la crise du Covid-19 et la guerre en Ukraine. En l'espace de quelques années, un consensus a émergé pour reconnaître que l'Union devait défendre les intérêts et assurer la sécurité des Européens dans un monde devenu plus hostile et incertain. Il y a ensuite le rôle joué par l'Union dans la relance de l'économie à l'issue de la crise du Covid-19.

Si l'adoption du plan de relance NextGenerationEU n'est sans doute pas le moment hamiltonien que décrivent certains¹⁴, il permet à l'Union, pour la première fois, de remplir les missions d'un État-providence.

L'ambiguïté fondamentale qui persiste entre les dimensions fonctionnelles et normatives de l'Union a rendu ce régime politique très résistant aux crises. Comme elle repose sur des dynamiques, objectifs et institutions supranationales propres, elle ne souffre pas excessivement des fluctuations des positions nationales envers l'intégration et n'est pas trop sensible aux tendances protectionnistes ou nationalistes qui émergent en temps de crise économique et sociale. De plus, dès lors qu'elle est fonctionnelle et se concentre sur des politiques concrètes, elle peut compter sur le soutien d'un large éventail de partisans, des fédéralistes convaincus aux eurosceptiques pragmatiques attachés à certaines politiques. Grâce à sa nature hybride et à ses ambiguïtés sous-jacentes, l'Union a survécu à des crises multiples, en particulier depuis le début des années 2000¹⁵.

Récemment, ses acteurs ont su réactiver sa dimension fonctionnelle, faisant la démonstration qu'elle peut être utile à la résolution de problèmes. De nouveaux narratifs, comme « l'Europe qui protège », vont dans le même sens. Dans le contexte actuel, la légitimation de l'Union réside plus dans sa capacité à produire des biens publics et à apporter des satisfactions concrètes aux citoyens qu'à susciter chez eux des élans fédéralistes. Même si la majorité des citoyens et des élites politiques restent plus attachés à l'État-nation que ne l'espéraient les pères fondateurs, la plupart estiment aujourd'hui que l'intégration européenne est nécessaire pour relever les défis contemporains. Il n'est, en effet, pas besoin d'être fédéraliste pour reconnaître que les enjeux de

14 P. A. Van Malleghem, « NextGenerationEU: Hamiltonian moment or European New Deal? », *Yearbook of European Law*, 42, 2023, p. 3-41.

15 D. Dinan, N. Nugent et W. Patterson, « The European Union in Crisis », Londres, Palgrave, 2017; J. C. Kamkhaji et C. M. Radaelli, « Crisis, Learning and Policy Change in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 24(5), 2017, p. 714-734; S. Wolff et S. Ladi, « European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: Adaptability in Times of Permanent Emergency », *Journal of European Integration*, 42(8), 2020, p. 1025-1040; O. Costa et S. Van Hecke (dir.), *The EU Political System after the 2019 European Elections*, Londres, Palgrave, 2023.

la compétitivité, du changement climatique, de l'immigration, de la sécurité internationale ou de l'autonomie stratégique technologique, alimentaire et énergétique peuvent difficilement être appréhendés à la seule échelle nationale. C'est pourquoi, plus de soixante-dix ans après le traité de Paris, les clés de la légitimation de l'Union restent les mêmes : elle repose d'abord et avant tout sur sa capacité à remplir de façon efficace un nombre limité de fonctions, c'est-à-dire sur une légitimité par les résultats (*output legitimacy*).

On assiste toutefois à un retour d'un discours sur l'identité et les valeurs européennes, dans un contexte de tensions croissantes entre les blocs. Cette question est devenue un enjeu politique central. Les institutions européennes qui, jadis, étaient animées par l'ambition de diffuser les principes et valeurs qui fondent l'Union à l'échelle globale sont désormais plus préoccupées par leur défense à l'échelle domestique. Cette approche s'est incarnée dans l'intitulé du portefeuille du vice-président Margaritis Schinas (2019-2024), « chargé de la promotion de notre mode de vie européen ». Ce retour à plus de réalisme quant au caractère « universel » du projet européen s'accompagne d'une prise de conscience croissante des spécificités de l'Union par ses citoyens. Le discours de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, lors de la remise du prix Charlemagne en 2025 souligne l'importance de la défense des valeurs européennes, et en particulier de la liberté, dans le contexte géopolitique actuel¹⁶. Mais dans le même temps, ce type de considérations peut alimenter les discours identitaires des mouvements radicaux et nationalistes et leur narratif civilisationnel européen¹⁷. Ces derniers tentent en effet de se réapproprier les valeurs fondamentales européennes, se présentant comme les champions de la « vraie démocratie » et réels défenseurs de l'identité nationale et européenne. Paradoxalement, cela implique souvent le rejet de « l'ingérence de Bruxelles » au nom des valeurs européennes,

16 E. Vasques, « Ursula von der Leyen reçoit le prix Charlemagne et prône la défense de l'Europe », 29 mai 2025, <https://fr.euronews.com/my-europe/2025/05/29/la-presidente-de-la-commission-europeenne-recoit-le-prix-charlemagne> (consulté le 8 mai 2025).

17 A. Nissen, *Europeanisation of the Contemporary Far Right: Generation Identity and Fortress Europe*, Londres, Routledge, 2022.

comprises ici comme un rejet du multiculturalisme et du libéralisme politique¹⁸. S'il demeure difficile de dire de quoi l'identité de l'Union est faite, il est aisé pour les Européens de se sentir unis et solidaires dans une logique d'altérité, en tant que citoyens d'un bloc dont les objectifs et valeurs sont distincts de ceux de la Chine, de la Russie ou même des États-Unis. En ce sens, Donald Trump, Vladimir Poutine et Xi Jinping ont plus fait ces dernières années pour l'émergence d'un sentiment européen que tous les efforts des leaders de l'Union et des penseurs de l'intégration européenne. Cette dynamique soulève des questions fondamentales sur la capacité de l'Union à concilier unité et diversité, tout en préservant les valeurs démocratiques qui constituent son socle commun.

18 R. Coman et C. Leconte, « Contesting EU Authority in the name of European Identity: The New Clothes of the Sovereignty Discourse in Central Europe », in *Understanding Conflicts of Sovereignty in the EU*, Londres, Routledge, 2021, p. 38-53.





Liste des figures, des encadrés et des tableaux

FIGURES

Figure 1.	Vue globale des données de l'EU Coalition Explorer (2020).....	244
Figure 2.	Composition du PE après les élections de juin 2024.....	252
Figure 3.	Décisions prises par les autorités judiciaires nationales (AJ).....	305
Figure 4.	Lobbys et associations selon le registre de transparence.....	364
Figure 5.	Nombre de propositions en codécision par DG (2014-2019).....	395
Figure 6.	Dossiers adoptés relevant de la procédure législative ordinaire, par commission parlementaire.....	396
Figure 7.	Nombre de dossiers relevant de la procédure de codécision (1999-2024).....	398
Figure 8.	Pourcentages des dossiers en codécision adoptés en 1 ^{re} , 2 ^e ou 3 ^e lecture (1999-2024).....	403
Figure 9.	Les ressources du budget de l'Union en 2023.....	148
Figure 10.	Les dépenses de l'Union en 2023.....	418
Figure 11.	Dépenses prévues par le Cadre financier pluriannuel 2021-2027.....	424
Figure 12.	Plan de relance NextGenerationEU (en milliards d'Euros).....	424

ENCADRÉS

Encadré 1.	Le système de Dublin.....	71
Encadré 2.	L'annexion de la Crimée par la Russie.....	75
Encadré 3.	Le Brexit.....	85
Encadré 4.	Mobiliser les théories pour conduire une recherche	139
Encadré 5.	Surmonter les oppositions au sein du Conseil européen.....	160
Encadré 6.	Les directions générales et les services de la Commission européenne (mars 2024).....	179
Encadré 7.	Le processus décisionnel au sein de la Commission.....	190
Encadré 8.	Calendrier des présidences tournantes 2016-2030).....	214
Encadré 9.	Les dix formations du Conseil.....	217
Encadré 10.	L'Eurogroupe.....	219
Encadré 11.	Les réunions du Conseil.....	232
Encadré 12.	La prise de décision au Parlement.....	270
Encadré 13.	Quatre scénarios pour les Spitzenkandidaten.....	273
Encadré 14.	La Cour des comptes et la procédure de décharge budgétaire.....	295
Encadré 15.	Les agences européennes (avril 2024).....	327
Encadré 16.	Les compétences de l'Union.....	389
Encadré 17.	La procédure législative ordinaire.....	399
Encadré 18.	Le déroulement des trilogues.....	404
Encadré 19.	La stratégie « Mieux légiférer » (<i>Better Regulation Strategy</i> , BRS).....	408
Encadré 20.	Champ d'application de la procédure de consultation du Parlement européen.....	413
Encadré 21.	Champ d'application de la procédure d'approbation.....	414
Encadré 22.	NextGenerationEU.....	425
Encadré 23.	La supervision des agences de notation de crédit et la crise financière.....	548
Encadré 24.	Biocarburants, groupes d'intérêts et concurrence entre DG.....	551

TABLEAUX

Tableau 1.	Votes d'investiture pour le président de la Commission et/ou le collège depuis 1995.....	176
Tableau 2.	Nombre de sièges par État membre (juin 2024).....	248
Tableau 3.	Composition du Parlement européen depuis 1979 (après chaque élection).....	251
Tableau 4.	Partis nationaux et groupes politiques au PE (après chaque élection).....	255
Tableau 5.	Partis politiques européens (au sens du règlement 2004/2003, avril 2024).....	260
Tableau 6.	Commissions parlementaires (avril 2025).....	264
Tableau 7.	La procédure d'alerte précoce.....	349
Tableau 8.	Intégration différenciée dans l'UE.....	394
Tableau 9.	Budgets comparés de l'Union européenne et des États-Unis (cours du dollar en mai 2024).....	397
Tableau 10.	Durée moyenne des dossiers en codécision.....	404



Liste des abréviations, des acronymes et des sigles

ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADLE	Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
AED	Agence européenne de défense
AELE	Association européenne de libre-échange
AETR	Accord européen sur les transports routiers
AG	Affaires générales
AGRI	Agriculture et pêche
ALE	Accords de libre-échange
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
AUE	Acte unique européen
BAT	Bureaux d'assistance technique
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
Benelux	Belgique-Nederland-Luxembourg
BEUC	Bureau européen des unions de consommateurs
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
BRS	Better Regulation Strategy
CATS	Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale
CdR	Comité des régions
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier

CED	Communauté européenne de défense
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)
CEPOL	Collège européen de police
CESE	Comité économique et social et environnemental
CETA	Accord économique et commercial global (UE-Canada)
CFP	Cadre financier pluriannuel
CIG	Conférence intergouvernementale
CivCom	Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMUE	Comité militaire de l'UE
COPA	Comité des organisations professionnelles agricoles
CoPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
COSI	Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure
CPE	Coopération politique européenne
CRE	Conservateurs et Réformistes européens
CSA	Comité spécial agriculture
CSU	Christlich-Soziale Union
DG	Direction générale
ECOFIN	Affaires économiques et financières
ELD	Groupe Europe de la liberté et de la démocratie
ELDD	Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe
EMUE	État-major de l'Union européenne
ENL	Groupe Europe des nations et des libertés
ENS	L'Europe des nations souveraines
EULEX Kosovo	Mission « État de droit » de l'Union européenne au Kosovo
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique

Eurojust	Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne
Europol	Office européen de police
Eurostat	Office statistique de l'Union européenne
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FECOM	Fonds européen de coopération monétaire
FED	Fonds européen de défense
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEI	Fond européen d'investissement
FEIS	Fonds européen pour les investissements stratégiques
FESF	Fonds européen de stabilité financière
FMI	Fonds monétaire international
FSE	Fonds social européen
GOPE	Grandes orientations des politiques économiques
GUE/NGL	Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
HR-VP	Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – vice-président de la Commission
IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IESUE	Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
IEV	Instrument européen de voisinage
Interreg	Initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne
IO	International Organization
IPEX	Interparliamentary Exchange
JAI	Justice et affaires intérieures
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
Mercosur	Marché commun du Sud (Amérique Latine)
MOC	Méthode ouverte de coordination
NDICI	Instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale
NI	Non inscrit
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OESP	Office européen de sélection du personnel
OLAF	Office de lutte antifraude
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune
PCC	Politique commerciale commune
PE	Parlement européen
PEPS	Perspectives on European Politics and Society
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESCO	Coopération structurée permanente
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PEV	Politique européenne de voisinage
PfE	Patriotes pour l'Europe
PIB	Produit intérieur brut
PLO	Procédure législative ordinaire
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PPE	Parti populaire européen
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PSE	Parti socialiste européen
RE	Renew Europe
REFIT	Programme pour une réglementation affûtée et performante
RELEX	Relations extérieures
RFA	République fédérale allemande
RNB	Revenu national brut
RSUE	Représentants spéciaux de l'UE
S&D	Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen
SatCen	Centre satellitaire
SEAE	Service européen pour l'action extérieure

SEBC	Système européen des banques centrales
SES	Stratégie européenne de sécurité
SGUE	Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union
SME	Système monétaire européen
SPD	Sozialdemokratischen Partei Deutschlands
SPG	Système de préférences généralisées
TAFTA	Transatlantic Free Trade Area
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Traité CE	Traité instituant la Communauté européenne
Traité CEE	Traité instituant la Communauté économique européenne
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TUE	Traité sur l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCLAF	Unité de coordination de la lutte antifraude
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale
UKIP	UK Independence Party
Verts/ALE	Groupe des Verts/Alliance libre européenne
WEP	West European Politics



Bibliographie

La littérature relative à l'UE, à son histoire, à ses institutions et à son fonctionnement est désormais très riche. Les sources sur lesquelles se base cet ouvrage sont citées dans les notes infrapaginales. Ne sont retenues ci-dessous que les références essentielles.

I. OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Bartolini, S., *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Belot, C., Magnette, P. et Saurugger, S. (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008.
- Bulmer, S., Parker, O., Bache, I., George, S. et Burns, C., *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- Cini, M. et Pérez-Solórzano Borrágán, N., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 8th ed., 2022.
- Coman, R., Crespy, A. et Schmidt, V., *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- Costa, O. et Mérand, F. (dir.), *Traité d'études européennes*, Bruxelles, Larcier-Bruylant, 2017.
- Dehousse, R., *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- Dinan, D., *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, 5^e éd., 2019.
- Faure, S. et Lequesne, Ch. (dir.), *The Elgar Companion to the European Union*, Cheltenham, Elgar, 2023.
- Hill, Ch., Smith, M. et Vanhoonacker, S., *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2023.
- Hix, S. et Hoyland, B., *The Political System of the European Union*, Londres, Bloomsbury Publishing, 4^e éd., 2022.
- Hodson, D., Puetter, U., Saurugger, S. et Peterson, J. (dir.), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2022.
- Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 10^e éd., 2023.

- Kenealy, D., Hadfield, A., Corbett, R. et Peterson, J., *The European Union: How Does it Work?*, Oxford, Oxford University Press, 2022.
- König, Th., *The Dynamics of European Integration*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2024.
- Lelieveldt, H. et Princen, S., *The Politics of the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.
- Leuffen, D., Rittberger, B. et Schimmelfennig, F., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
- Majone, G., *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- McCormik, J., *The European Union: how does it work?*, Londres, Red Global Press, 2021.
- Olsen, J., *The European Union. Politics and Policies*, Londres, Routledge, 6^e éd., 2020.
- Wallace, H., Pollack, M. et Young, A. (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 7^e éd., 2020.

II. HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

- Antoniolli, L., Pollak, J., Schmidt, P., Bonatti, L. et Ruzza, C., *Highs and Lows of European Integration: Sixty Years after the Treaty of Rome*, New York, Springer, 2018.
- Berend, I., *The History of European Integration. A new perspective*, Londres, Routledge, 2016.
- Bossuat, G., *Histoire de l'Union européenne : fondations, élargissements, avenir*, Paris, Belin, 2009.
- Gilbert, M., *European Integration, a Political History*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield Publishers, 2021.
- Gillingham, J., *European Integration, 1950-2003. Superstate or New Market Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Grandjean, G., *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2020.
- Hoffman, S., *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995.
- Kahn, S., *Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945*, Paris, Presses universitaires de France, 2021.
- Klansen, J. et Tilly, L., *European Integration in Social and Historical Perspective*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1997.
- Leboutte, R., *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang-PIE, 2008.
- Leucht, B., Seidel, K. et Warlouzet, L. (dir.), *Reinventing Europe: The History of the European Union, 1945 to the Present*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2023.
- Marhold, H., *Europe Day: How European Integration Got Started*, Berlin, Peter Lang, 2022.
- Milward, A., *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge, 1992.
- Moravcsik, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Olivi, B. et Giaccone, G., *L'Europe difficile*, Paris, Gallimard, 2007.

- Patel, K., *Project Europe, a History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- Segers, M., *The Origins of European Integration: The Pre-History of Today's European Union 1937-1951*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

III. LES THÉORIES DE L'INTÉGRATION ET LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

- Bickerton, C., Hodson, D. et Puetter, U., *The New Intergovernmentalism*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- Brack, N. et Gürkan, S., *Theorising the Crises of the European Union*, Londres, Routledge, 2021.
- Brouard, S., Costa, O. et König, T., *The Europeanization of Domestic Legislatures: The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, Berlin, Springer Verlag, 2011.
- Bulmer, S. et Lequesne, C. (dir.), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 3^e éd., 2020.
- Coman, R., Kostera, T. et Tomini, L. (éds), *Europeanization and European Integration. From Incremental to Structural Change*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.
- Dehousse, R. (éd.), *The Community Method: Obstinate or Obsolete ?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
- Dunn, W. N., *Public Policy Analysis*, Londres, Routledge, 2015.
- Favell, A. et Guiraudon, V. (éds), *Sociology of the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2011.
- Haas, E., *The Uniting of Europe, Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Londres, Stevens & Sons, 1958.
- Hooghe, L. et Marks, G., « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, 39, 2009, p. 1-23.
- Hooghe, L. et Marks, G., « Special Issue: Re-engaging Grand Theory: European integration in the twenty-first Century », *Journal of European Public Policy*, 26(8), 2019.
- Jupille, J., Caporaso, J. A. et Checkel, J. T., « Integrating Institutions Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union », *Comparative Political Studies*, 36(1-2), 2003, p. 7-40.
- Keating, M., « Europe as a multilevel federation », *Journal of European Public Policy*, 24(4), 2017, p. 615-632.
- Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Co., 1984.
- Le Galès, P. et Thatcher, M., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Lindberg, L., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.
- Lindberg, L. N. et Scheingold, S. A., *Europe's Would Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, New Jersey, Prentice Hall, 1991.
- Lindner, J. et Rittberger, B., « The creation, interpretation and contestation of institutions – revisiting historical institutionalism », *Journal of Common Market Studies*, 41(3), 2003, p. 445-474.

- Palier, B. et Surel, Y., *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Pierson, P., « The path to European Integration: a Historical Institutional Analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, p. 123-163.
- Pierson, P., « Path Dependence, Increasing Return, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94(2), 2000, p. 251-267.
- Pollack, M., « Creeping competence: the expanding agenda of the European Community », *Journal of Public Policy*, 14(2), 1994, p. 95-145.
- Puchala, D. J., « Of Blind Men, Elephants and International Integration », *Journal of Common Market Studies*, 10(3), 1971, p. 267-284.
- Radaelli, C. M., *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2003.
- Rosamond, B., *Theories of the European Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2000.
- Rowell, J. et Mangenot, M., *Political Sociology of the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2016.
- Sabatier, P. A. et Jenkins-Smith, H., *Policy change and Learning: An advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.
- Sandholtz, W. et Stone Sweet, A., *European Integration and Supranational Governance*, New York, Oxford University Press, 1998.
- Saurugger, S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020.
- Scharpf, F. W., *Governing Europe, Efficient and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Schimmelfennig, F. et Winzen, T., *Ever looser union? Differentiated European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- Wallace, H., Pollack, M., Young, A. et Roederer-Rynning, C., *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- Wiener, A., Börzel, T. A. et Risse Th. (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 3^e éd., 2018.

IV. LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET NON INSTITUTIONNELS

- Alter, K., *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Brandsma, G. J., « Responsabiliser la Commission européenne : la promesse des actes délégués », *Revue internationale des sciences administratives*, 82(4), 2016, p. 695-712.
- Busuioac, M., Groenleer, M. et Trondal, J., *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester, Manchester University Press, 2012.
- Ceron, M., Christiansen, T. et Dimitrakopoulos, D. G. (dir.), *Beyond Spitzenkandidaten? The Politicization of Leadership Selection in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2024.
- Chamon, M., *EU Agencies – Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- Coen, D., Katsaitis, A. et Vannoni, M., *Business Lobbying in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

- Coman, R., *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity: Actors, Tools and Challenges*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2022.
- Comte, J., *Au cœur du lobbying européen*, Liège, Presses universitaires de Liège, 2024.
- Costa, O. (dir.), *The European Parliament in Times of EU Crisis: Dynamics and Transformations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2019.
- Georgakakis, D., *Le Champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012.
- Greenwood, J., *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 4^e éd., 2017.
- Grumbinaite, I., *The Rotating European Union Council Presidency and Small Member States – Small States, Big Challenge*, Londres, Routledge, 2023.
- Jacobs, F., Corbett, R., Neville, D. et Cernoch, P., *The European Parliament*, Londres, John Harper Publishing, 10^e éd., 2024.
- Kantola, J., Ahrens, P. et Elomäki, A. (dir.), *European Parliament's Political Groups in Turbulent Times*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2022.
- Kassim, H., Peterson, J., Bauer, M. W., Connolly, S., Dehousse, R., Hooghe, L. et Thompson, A., *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Martinsen, D. S., *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- Mény, Y. (dir.), *La Construction d'un parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen. 1958-2008*, Luxembourg, Parlement européen, 2009.
- Mérand, F., *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.
- Monti G., Fromage D. et Beukers, T., *The New European Central Bank – Taking Stock and Looking Ahead*, Oxford, Oxford University Press, 2022.
- Naurin, D. et Wallace, H., *Unveiling the Council of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008.
- Neuhold, C., Rozenberg, O., Smith, J. et Hefftlar, C. (éds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2015.
- Nugent, N. (éd.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, New York, Springer, 2016.
- Pignarre, P. E., *La Cour de justice de l'Union européenne, juridiction constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2021.
- Priestley, J. et Penalver Garcia, N., *The Making of a European President*, Basingstoke, Palgrave, 2015.
- Puetter, U., *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Schmidt, S. et Kelemen, D., *The Power of the European Court of Justice*, Londres, Routledge, 2013.
- Stone Sweet, A., *The Judicial Construction of Europe*, New York, Oxford University Press, 2004.
- Tömmel, I., « The standing president of the European Council: intergovernmental or supranational leadership? », *Journal of European Integration*, 39(2), 2017, p. 175-189.
- Weiler, J., « A quiet revolution: the European Court of Justice and its Interlocutors », *Comparative Political Studies*, 24, 1994, p. 510-534.
- Werts, J., *The European Council*, Londres, John Harper Publishing, 2008.
- Wessels, W., *The European Council*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

- Westlake, M., *The European Economic and Social Committee – The House of European Organised Civil Society*, Londres, John Harper Publishing, 2016.
- Whitaker, R., *The European Parliament's Committees. National Party Influence and Legislative Empowerment*, Londres, Routledge, 2011.

V. ACTUALITÉ ET CRISE DE L'INTÉGRATION

- Closa, C., « The politics of safeguarding democracy in the EU: The rule of law mechanism after 2020 », *Journal of Common Market Studies*, 60(4), 2022, p. 1021-1038.
- Cohen, É. et Robert, R., *La Valse européenne : les trois temps de la crise*, Paris, Fayard, 2021.
- Copsey, N., *Rethinking the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2015.
- Costa, O. et Van Hecke, S. (dir.), *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Basingstoke, Palgrave, 2023.
- Crespy, A., *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019.
- De vos, M., *L'Europe, superpuissance – La révolution de l'Union européenne*, Anvers, Ertsberg, 2024.
- Demetriou, K. N. (dir.), *The European Union in Crisis: Explorations in Representation and Democratic Legitimacy*, Cham, Springer, 2015 (rééd. 2020).
- Dinan, D., Nugent, N. et Paterson, W., *The European Union in Crisis*, Basingstoke, Palgrave, 2017.
- Fabbrini, S., *Which European Union? Europe after the Euro crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Ferreira-Pereira, L. C. et Smith, M., *The European Union's Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*, New York, Springer International Publishing, 2021.
- Hobolt, S. B. et De Vreese, C., « Public support for European integration in times of crisis », *Journal of European Public Policy*, 27(7), 2020, p. 1071-1087.
- Hobolt, S. B., « The Brexit vote: a divided nation, a divided continent », *Journal of European Public Policy*, 23(9), 2016, p. 1259-1277.
- Kazharski, A., *Central Europe Thirty Years after the Fall of Communism: A Return to the Margin?*, Londres, Routledge, 2022.
- Keleman, D., « The European Union's authoritarian equilibrium », *Journal of Common Market Studies*, 59(51), 2021, p. 81-93.
- Keukeleire, S. et Delreux, T., *The Foreign Policy of the European Union*, Londres, New York, Bloomsbury Academic, 2022.
- Kriesi, H., « Dissensus over liberal democracy in Europe: Drivers and consequences », *European Political Science Review*, 17(1), 2025, p. 1-20.
- Laffan, B., « Europe's union in crisis: tested and contested », *West European Politics*, 39(5), 2016, p. 915-932.
- Lord, Ch. et Fossum, J. E. (dir.), *Handbook on the European Union and Brexit*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2023.
- Movarelli, M., « EU democracy in the times of coronavirus », *European View*, 19(2), 2020, p. 177-185.
- Rhinard, M., Nugent, N. et Paterson, W. E., *Crises and challenges for the European Union*, Londres, Bloomsbury Academic, 2023.

- Schramm, L., *Crises of European Integration: Joining Together or Falling Apart?*, Basingstoke, Palgrave, 2024.
- Telo, M., *L'Europe en crise et le monde*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2016.
- Theuns, T., *Protecting Democracy in Europe: Pluralism, Autocracy, and the Future of the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024.
- Treib, O., « The EU's legitimacy crisis: Systemic or situational? », *European Union Politics*, 22(2), 2021, p. 235-255.
- Van Meurs, W., de Bruin, R., Hoetink, C., van Leeuwen, K. et Reijnen, C., *The Unfinished History of European Integration*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2018.
- Van Middelaar, L., *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*, Newcastle upon Tyne, Agenda Publishing, 2019.
- Westlake, M. (dir.), *The European Union's New Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2020.



Table des matières

Introduction	5
UNE CONSTRUCTION ORIGINALE, UN SUCCÈS INDÉNIABLE.....	5
UNE EXPÉRIENCE D'INTÉGRATION CONFRONTÉE À UNE CRISE DE CROISSANCE ET DE CONFIANCE.....	9
UN SYSTÈME POLITIQUE SOUS CONTRAINTES.....	20
LES ÉCUEILS D'UNE ANALYSE POLITOLOGIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	31

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTEXTE DU FONCTIONNEMENT DE L'UNION

CHAPITRE I

Un régime politique forgé par l'histoire	41
LES MOTIVATIONS INITIALES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE	42
La paix.....	42
La prospérité.....	43
L'Europe.....	44
UNE CHRONOLOGIE RAISONNÉE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE.....	50
1946-1958 : de l'ambition fédérale à l'intégration économique.....	51
1958-1966 : des débuts triomphants.....	54
1966-1974 : le retour de l'intergouvernemental.....	55
1974-1986 : l'Europe à la recherche d'un second souffle.....	56
1986-1995 : l'approfondissement de l'intégration européenne.....	59
1995-2009 : de l'unification du continent au traité de Lisbonne.....	62
2009-2025 : l'Union européenne face aux crises.....	66

CHAPITRE II

Les approches théoriques de l'intégration européenne 101

LES MÉTATHÉORIES DE L'INTÉGRATION : NÉOFONCTIONNALISME, INTERGOUVERNEMENTALISME ET FÉDÉRALISME.....	104
Le néofonctionnalisme.....	104
L'intergouvernementalisme.....	108
Le fédéralisme.....	112
LE RENOUVEAU THÉORIQUE POST-MAASTRICHT :	
POST-FONCTIONNALISME ET NOUVEL INTERGOUVERNEMENTALISME	113
Le postfonctionnalisme.....	113
Le nouvel intergouvernementalisme.....	116
UNE NORMALISATION DES ÉTUDES EUROPÉENNES.....	117
Les néo-institutionnalismes et l'étude de l'UE.....	118
Les approches sociologiques de l'intégration européenne.....	120
Le tournant critique des études européennes.....	121
Les approches en termes de gouvernance.....	124
La sociologie des relations internationales et le nouveau régionalisme.....	126
ÉTUDIER LES CONSÉQUENCES DE L'INTÉGRATION :	
EUROPÉANISATION ET DÉSEUROPÉANISATION.....	128
L'eupéanisation.....	128
L'eupéanisation et l'analyse du fonctionnement de l'UE.....	136
THÉORISER LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL DE L'UNION.....	138
À quoi servent les théories ?.....	138
Comment concilier les théories ?.....	140
Un système tiraillé entre fonctionnalisme et normativisme.....	143

DEUXIÈME PARTIE

LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET
NON INSTITUTIONNELS DE L'UNION

CHAPITRE III

Le pouvoir exécutif 151

LE CONSEIL EUROPÉEN : L'IMPULSION.....	151
Le rôle du Conseil européen.....	152
La composition du Conseil européen.....	154
Les activités du Conseil européen.....	159
LA COMMISSION EUROPÉENNE,	
UN ACTEUR CENTRAL MALGRÉ TOUT ?.....	164
La composition de la Commission.....	166

Les compétences de la Commission.....	183
Le fonctionnement de la Commission.....	185
La nature incertaine de la Commission : gouvernement, secrétariat ou agence ?.....	192
La crise de croissance de la Commission et le problème de la segmentation.....	203
CHAPITRE IV	
Le pouvoir législatif	209
LE CONSEIL DE L'UNION : ENTRE LOGIQUE COMMUNAUTAIRE ET LOGIQUE INTERGOUVERNEMENTALE.....	210
L'organisation du Conseil.....	211
Les pouvoirs du Conseil.....	230
Les activités du Conseil.....	232
La prise de décision : modalités de vote et pondération des voix.....	234
Les logiques de la décision au Conseil.....	240
LE PARLEMENT EUROPÉEN :	
DU DÉCORUM À LA CODÉCISION.....	245
La composition du Parlement européen.....	246
Les fonctions et les pouvoirs du Parlement européen.....	268
La nature du Parlement européen : vrai Parlement ou assemblée internationale ?.....	276
CHAPITRE V	
Les organes de contrôle	281
LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	281
Composition et pouvoirs.....	282
Les différents types de recours.....	283
Le rôle de la Cour dans l'intégration européenne.....	285
LA COUR DES COMPTES.....	294
LE MÉDIATEUR EUROPÉEN.....	296
L'OFFICE DE LUTTE ANTIFRAUDE (OLAF).....	299
LE PARQUET EUROPÉEN.....	306
L'ORGANE INTERINSTITUTIONNEL CHARGÉ DES NORMES ÉTHIQUES.....	308

CHAPITRE VI

Les autres organes du processus décisionnel européen	315
LES INSTANCES DE CONSULTATION.....	315
Le Comité économique et social européen.....	316
Le Comité européen des régions.....	317
LES ORGANES FINANCIERS.....	319
La Banque européenne d'investissement.....	319
La Banque centrale européenne.....	320
LES AGENCES DE L'UNION.....	325
LES PARLEMENTS NATIONAUX ET L'INTÉGRATION EUROPÉENNE.....	335
Le développement des moyens d'information unilatérale des parlements nationaux.....	339
La coopération parlementaire bilatérale entre chambres nationales et Parlement européen.....	339
La Conférence des présidents des parlements.....	340
La Conférence des parlements.....	341
La COSAC.....	342
Les conférences interparlementaires.....	343
Le mécanisme d'alerte précoce.....	345
Le dialogue politique.....	353
LES ACTEURS NON INSTITUTIONNELS DANS L'UNION.....	355
Bruxelles, deuxième capitale mondiale du lobbying.....	355
La difficile régulation du lobbying.....	362
VERS UNE IMPLICATION DIRECTE DES CITOYENS ?	366
La difficile genèse de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.....	368
Un dispositif ambitieux et inédit.....	369
Des conclusions suivies de peu d'effets.....	372
Une expérience moins anodine qu'il y paraît.....	375

TROISIÈME PARTIE**LA FABRIQUE DES POLITIQUES DE L'UNION****CHAPITRE VII**

Les compétences et la décision dans l'Union	379
LES COMPÉTENCES DE L'UNION.....	383
Une répartition des compétences historiquement confuse.....	383
Les compétences de l'Union après le traité de Lisbonne.....	386
Une intégration différenciée croissante.....	392
LES PROCÉDURES DE DÉCISION DANS L'UNION.....	397
La procédure législative ordinaire.....	398
Les procédures législatives spéciales.....	412

La procédure budgétaire.....	415
La méthode ouverte de coordination et les coopérations renforcées.....	429
CHAPITRE VIII	
La politique étrangère de l'Union européenne	439
LE CADRE INSTITUTIONNEL	
DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UE	441
ACTEURS ET INSTITUTIONS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UE.....	446
Le Conseil européen.....	446
Le Conseil de l'UE.....	447
La Commission européenne.....	447
Le Parlement européen.....	449
Le haut représentant.....	451
Le Service européen pour l'action extérieure.....	452
Les délégations de l'UE.....	453
LES DIFFÉRENTS ASPECTS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UE.....	454
La politique étrangère et de sécurité commune (PESC).....	455
La politique de sécurité et de défense commune (PSDC).....	456
La politique européenne de voisinage (PEV).....	458
L'action extérieure.....	459
Les aspects extérieurs des politiques internes de l'UE.....	462
Un équilibre complexe d'intérêts, de processus et d'acteurs.....	465
LES PERSPECTIVES POUR L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE	468
Un contexte en profonde mutation et un nouveau discours.....	468
Les contours de la souveraineté de l'Union.....	478
CHAPITRE IX	
Les modèles de la décision dans l'Union	483
LA PLURALITÉ DES LOGIQUES DE LA DÉCISION.....	485
La méthode communautaire.....	490
La coopération intergouvernementale.....	494
La coordination ouverte.....	498
La régulation centralisée.....	502
La coopération renforcée.....	506
DEUX TRAITS DISTINCTIFS DE LA DÉCISION DANS L'UNION.....	509
La segmentation de la fabrique des politiques européennes.....	509
De la « cooptation » au dialogue civil européen : l'omniprésence des représentants d'intérêts.....	514

CHAPITRE X

Une analyse en termes de réseaux de politiques publiques 519

L'ANALYSE SÉQUENTIELLE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....520

LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉSEAUX D'ACTEURS.....525

Les communautés de politique publique.....526

Les réseaux de politique publique.....530

Les réseaux thématiques.....533

EXPLIQUER LE CHANGEMENT DE POLITIQUE DANS L'UNION.....536

La mise à l'agenda et le *multiple streams framework*.....537

Le rôle des idées dans la société: le changement de paradigme.....540

L'évolution des débats dans une société: la fenêtre d'Overton.....543

L'émergence du consensus: l'*advocacy coalition framework*.....545

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'UNION: ENTRE OUVERTURE ET

CONSERVATISME.....554

Une mise à l'agenda ouverte et incertaine.....554

Trois spécificités de l'agenda européen.....557

Une formulation des politiques très conservatrice.....563

CONCLUSION.....566

CHAPITRE XI

Conclusion 569

UN SYSTÈME POLITIQUE CONFRONTÉ À DES DIFFICULTÉS

STRUCTURELLES DE LÉGITIMATION.....570

L'UNION EUROPÉENNE ET LA SOUVERAINETÉ.....574

L'INFLUENCE PRÉSERVÉE DES ÉTATS DANS L'UNION.....575

L'UNION EUROPÉENNE: UN CONCEPT DURABLEMENT AMBIGU ET

AMBIVALENT.....580

Liste des figures, des encadrés et des tableaux 589

Liste des abréviations, des acronymes et des sigles 593

Bibliographie 599





Dans la même collection

Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique, Chaïm Perelman et Lucie Olbrechts-Tyteca, préface de Michel Meyer, 6^e édition, 2008.

Droit de l'Union européenne, Marianne Dony, 7^e édition revue et augmentée, 2018.

Michel Meyer et la problématologie, Angèle Kremer-Marietti, 2008.

Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs: une introduction, Seymour M. Lipset et Stein Rokkan, 2008.

Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties, Robert Michels, avant-propos de Pascal Delwit, traduction de S. Jankélévitch, 2009.

La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours, Pascal Delwit, 3^e édition revue et augmentée, 2012.

La naissance de la physique moderne racontée au fil des Conseils Solvay, Pierre Marage et Grégoire Wallenborn, préface d'Isabelle Stengers, 2009.

Méthodologie du droit international public, Olivier Corten, 3^e tirage, 2017.

Modernité du libre examen, textes de Chaïm Perelman et Jean Stengers, préface de Jean-Pierre Devroey, 2009.

Paysages de la peur. L'homme et la nature au Moyen Age, Vito Fumagalli, préface et édition de Jean-Pierre Devroey, traduction de Paul-Louis van Berg, 2009.

Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République, André Siegfried, préface de Christian Vanderमotten, 2010.

Le manger comme culture, Massimo Montanari, préface de Jean-Pierre Devroey, traduction de Paul-Louis van Berg, 2010.

Le fonctionnement de l'Union européenne, Olivier Costa et Nathalie Brack, 3^e édition revue et augmentée, 2017.

Partis et systèmes de partis. Un cadre d'analyse, Giovanni Sartori, introduction de Peter Mair, traduction de Paul-Louis van Berg, 2011.

Exit, voice, loyalty. Défection et prise de parole, Albert O. Hirschman, préface de Pascal Delwit, traduction de Claude Besseyrias, 2^e tirage, 2017.

Le Monde de l'Antiquité tardive, de Marc Aurèle à Mahomet, Peter Brown, préface d'Alain Dierkens, traduction de Christine Monnatte, 2^e tirage, 2017.

- Logique de l'action collective**, Mancur Olson, préface de Pierre Desmarez, traduction de Mario Levi, 2^e tirage, 2018.
- La mobilisation politique de la gauche européenne (1860-1980).**
Le clivage de classe, Stefano Bartolini, préface de Pascal Delwit, traduction de Paul-Louis van Berg, 2012.
- Ethique et droit**, Chaïm Perelman, introduction d'Alain Lempereur, 2^e édition, 2012.
- Plaisirs et dépendances dans les sociétés marchandes**, Patrick Pharo, 2012.
- Gens du Moyen Age. Six croquis de la vie ordinaire**, Eileen Power, introduction de Jean-Pierre Devroey, traduction de Paul-Louis van Berg, édition de Jean-Pierre Devroey et Paul-Louis van Berg, 2012.
- La Chine depuis 1949**, Linda Benson, traduction de Pascal Delwit, 2012.
- Le travail en miettes. Spécialisation et loisirs**, Georges Friedmann, préface de Mateo Alaluf, 2012.
- Rhétoriques**, Chaïm Perelman, avant-propos de Michel Meyer, 2^e édition, 2012.
- Sur le travail industriel**, Max Weber, introduction et postface de Pierre Desmarez et Pierre Tripier, traduction de Paul-Louis van Berg, 2012.
- L'Etat dans la société capitaliste. Analyse du système de pouvoir occidental**, Ralph Miliband, préface de Paul Magnette, traduction de Christos Passadéos, 2012.
- Une théorie économique de la démocratie**, Anthony Downs, préface de Pascal Delwit, traduction de Paul-Louis van Berg, 2013.
- Le changement climatique, mythes, réalités et incertitudes**, Pier Vellinga, préface de Philippe Bourdeau, Frank Pattyn et Edwin Zaccaï, traduction d'Anne Lowyck, 2013.
- La reconstruction de l'Europe occidentale (1945-1951)**, Alan S. Milward, introduction de Mario Telò, traduction de Paul-Louis van Berg, 2013.
- Ma jeunesse**, Jules Michelet, introduction de Paule Petitier, 2013.
- Histoire du Luxembourg**, Michel Pauly, traduction de Paul-Louis van Berg, 2^e édition revue, 2017.
- Histoire de l'idée d'Europe**, Federico Chabod, introduction d'Irene Di Jorio, traduction de Paul-Louis van Berg, 2014.
- La douceur et le pouvoir. La place du sucre dans l'histoire moderne**, Sidney W. Mintz, avant-propos de Kenneth Bertrams, traduction de Rula Ghani, nouvelle édition, 2014.

- Histoire de l'Europe**, éditée d'après les carnets de captivité (1916-1918) suivie des Souvenirs de captivité, Henri Pirenne, préface et édition critique par Jean-Pierre Devroey et Arnaud Knaepen, 2014.
- Bruxelles, une lecture de la ville. De l'Europe des marchands à la capitale de l'Europe**, Christian Vandermotten, 2014.
- Sacré versus sécularisation. Religion et politique dans le monde**, Pippa Norris et Ronald Inglehart, traduction de Pascal Delwit, 2014.
- Après l'hégémonie. Coopération et désaccord dans l'économie politique internationale**, Robert O. Keohane, introduction de Mario Telò, traduction de l'anglais, 2015.
- La crise de vingt ans, 1919-1939. Une introduction à l'étude des relations internationales**, E. H. Carr, préface de Dario Battistella, traduction de l'anglais, 2015.
- De l'Etat à l'Union européenne**, François Foret, 2015.
- Les gauches radicales en Europe. XIX^e-XXI^e siècles**, Pascal Delwit, 2016.
- Une histoire des entreprises familiales: 1850-2000**, Andrea Colli, préface de Kenneth Bertrams, traduction de David Kusman, 2016.
- L'Europe en crise et le monde**, Mario Telò, 2016.
- Polyarchie : participation et opposition**, Robert A. Dahl, avant-propos de Pascal Delwit, traduction de Pascal Delwit et Michèle Mat, 2016.
- L'emprise de l'organisation**, Max Pagès, Michel Bonetti, Vincent de Gaulejac, Daniel Descendre, 2019.
- L'Europe sociale**, Amandine Crespy, 2019.
- De Le Pen à Trump : le défi populiste**, Gilles Ivaldi, 2019.
- Prisons en Belgique. Histoires, normes, pratiques**, Philippe Mary, 2021.
- Droit de l'Union européenne**, Marianne Dony et Chloé Brière, 8^e édition revue et augmentée, 2021.
- La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours**, Pascal Delwit, 4^e édition revue et augmentée, 2022.
- Migration Control in Practice. Before and Within the Borders of the State**, Federica Infantino, Djordje Sredanovic, 2022
- Le socialisme en Belgique (1885-2024). Origines, acteurs, développements**, Pascal Delwit, 2024
- Méthodologie du droit international public**, Olivier Corten, 2^e édition revue et augmentée





Éditions de l'Université de Bruxelles

Fondées en 1972, les Éditions de l'Université de Bruxelles sont un département de l'Université libre de Bruxelles (Belgique). Elles publient des ouvrages de recherche et des manuels universitaires d'auteurs issus de l'Union européenne.

Principales collections

- **Architecture, urbanisme, paysagisme** ((Judith le Maire))
- **BSI series** (Brussels Studies Institute)
- **Commentaire J. Mégret** (Comité de rédaction : Marianne Dony (directrice), Emmanuelle Bribosia, Claude Blumann, Jacques Bourgeois, Jean-Paul Jacqué, Mehdi Mezaguer, Arnaud Van Waeyenbergh, Anne Weyembergh)
- **Débats** (Andrea Rea)
- **Droit et criminologie** (Faculté de droit et de criminologie - ULB)
- **Études européennes** (Marianne Dony et François Foret)
- **Genre(s) & Sexualité(s)** (David Paternotte et Cécile Vanderpelen-Diagre)
- **Histoire** (Kenneth Bertrams, Aude Busine, Pieter Lagrou et Nicolas Schroeder)
- **Journalisme et communication** (ReSIC-ULB)
- **Littérature(s)** (Valérie André)
- **Maison des sciences humaines** (Jihane Sfeir)
- **Metaphrasis** (Xavier Luffin)
- **Philosophie politique : généalogies et actualités** (Thomas Berns)
- **Religion, laïcité et société** (Jean-Philippe Schreiber)
- **Science politique** (Pascal Delwit)
- **Sociologie et anthropologie** (Joël Noret et Andrea Rea)
- **Territoires, environnement, sociétés** (Jean-Michel Decroly, Christian Vandermotten)
- **UBlire** (Serge Jaumain)

Séries thématiques

- **Problèmes d'histoire des religions** (Guillaume Dye)
- **Études sur le XVIII^e siècle** (Valérie André et Christophe Loir)
- **Sextant** (Amandine Lauro et Cécile Vanderpelen-Diagre).

Les ouvrages des Éditions de l'Université de Bruxelles sont soumis à une procédure de *referees* nationaux et internationaux.

Éditions de l'Université de Bruxelles

Avenue Paul Héger 26

CPI 163, 1000 Bruxelles

editions@ulb.be

www.editions-ulb.be









