

# DYNAMIQUES DE BLOCAGE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'UE COMMENT RÉFORMER LA PROCÉDURE DE CODÉCISION

**Cesar García Perez de Leon**

*Sciences Po, Centre d'études européennes*

---

La question de la durée du processus décisionnel préoccupe depuis longtemps les praticiens et les chercheurs de l'UE. En effet, si des actes législatifs sont fréquemment adoptés au sein de l'UE, les longues négociations souvent nécessaires pour voter un texte important entraînent des dynamiques de blocage qui remettent en cause l'efficacité de la procédure législative. Afin d'accélérer les prises de décision, les institutions européennes ont de plus en plus recours à des accords précoces, passés dans le cadre de la procédure de codécision. Cette pratique a toutefois montré ses limites s'agissant de limiter les retards. Il apparaît probable que les institutions négocient des accords précoces sous l'influence des règles qui régissent le temps de débat pour l'ensemble de la procédure de codécision. Cette contribution traite de ces règles et vise à analyser le problème des blocages législatifs. Elle montre que la paralysie législative intervient principalement en conséquence du comportement stratégique adopté par des coalitions au sein du Conseil, dans l'optique de contrôler l'agenda politique. Elle indique en outre qu'un tel comportement limite considérablement la capacité du Parlement européen à procéder à un examen significatif de la législation. Afin d'améliorer l'efficacité et de rétablir l'équilibre inter institutionnel, des réformes des règles régissant l'utilisation du temps de débat dans le cadre de la codécision sont recommandées.

---

L'Union européenne doit mener des réformes politiques de plus en plus importantes. La crise financière actuelle a mis radicalement en évidence le besoin d'instaurer un marché intérieur cohérent pour les services financiers. De nouvelles lois économiques seront donc nécessaires afin de libéraliser et de coordonner

les politiques nationales dans le tertiaire et le secteur énergétique. L'UE doit également se doter de nouvelles règles sociales pour faire face à l'instabilité récurrente liée au chômage et mener des réformes dans le secteur éducatif afin de promouvoir une compétitivité basée sur l'utilisation des technologies informatiques et de communication.

Or, face à ces défis, des blocages législatifs entravent l'UE. Alors que les textes étaient adoptés à un rythme stable au cours des décennies passées, le rythme s'est significativement ralenti depuis la signature du Traité de Lisbonne. L'encombrement législatif est toutefois une constante dans l'histoire de l'UE. Le cœur du problème ne réside en fait pas tant dans le volume de textes que dans la lenteur de la procédure. Le graphique 1 en montre la durée pour 1 400 actes législatifs européens adoptés par le Conseil et le Parlement européen (PE) entre janvier 2002 et décembre 2008<sup>1</sup>. La durée moyenne pour l'adoption d'un projet de loi est de 442 jours. A titre de comparaison, on peut confronter ce chiffre à ses équivalents dans les assemblées respectives de pays membres. En France et en Irlande, pour la période 1982-2002 et pour un total de 1 300 projets de loi, la durée moyenne de la procédure est de 75 jours. Ces deux pays sont dotés de systèmes d'examen des projets de lois au sein desquels le gouvernement ne rencontre que peu de résistance. Mais l'UE ne s'en sort guère mieux comparée à des systèmes « forts », selon la terminologie de Martin and Vanberg (2013). En Allemagne, au Danemark, et aux Pays-Bas, la procédure législative d'examen des textes est de 105 jours (Martin and Vanberg, 2013). En somme, la procédure législative européenne est manifestement lente. Plus préoccupant, elle l'est encore davantage lorsqu'il s'agit d'actes législatifs non techniques, de réformes requérant un accord sur les orientations politiques à prendre. En réalité, pour des propositions controversées de nouveaux textes, la procédure législative est susceptible de durer 8 à 10 ans.

Comment expliquer cette paralysie ? Les explications traditionnelles de la durée de la procédure législative européenne soulignent invariablement la complexité du processus décisionnel

---

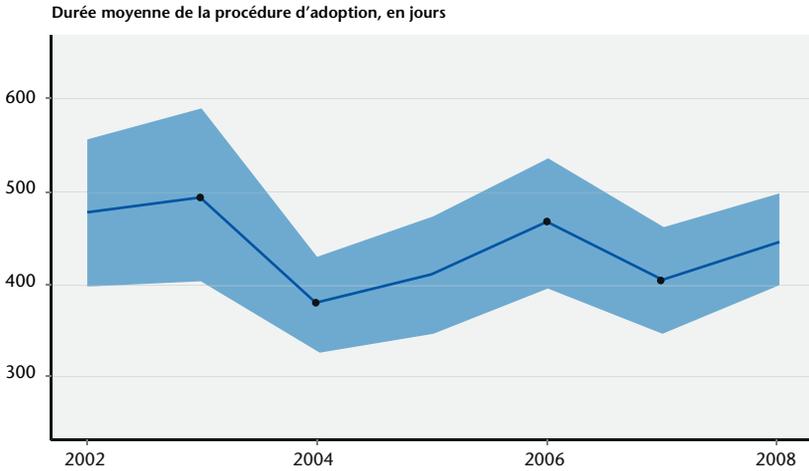
1. Production législative de l'Union européenne 2002-2008 [base de données], Centre de données socio-politiques (CDSP) et Centre d'études européennes (CEE) de Sciences Po [producteur], Centre de données socio-politiques [distributeur]. Pour plus d'informations, voir le site de l'Observatoire des institutions européennes.

(Drüner 2008, König 2007, Golub 2007, Golub 2008, Golub and Steunenbergh 2007). L'utilisation accrue du vote à la majorité qualifiée (VMQ) au Conseil de l'UE (ci-après Conseil), en remplacement de l'unanimité, a certes eu tendance à accélérer la procédure législative ; mais l'impact positif de cette procédure en termes d'efficacité semble contrecarré par l'implication accrue du PE dans la procédure de codécision, dite désormais « procédure législative ordinaire ». La complexité formelle de la prise de décision entre les institutions de l'UE s'est également trouvée au cœur de propositions visant à accroître l'efficacité du système politique européen. À cette fin, Lisbonne a abaissé le nombre de voix nécessaire au Conseil en introduisant un système de double majorité qualifiée : il faut désormais 55 % des voix des États membres de 65 % de la population de l'UE. On constate un phénomène plus frappant : les législateurs de l'UE ont de plus en plus recours à la réunion informelle ou trilogue afin de négocier des accords précoces en première lecture de la procédure législative (Costa, Dehousse and Trakalová 2012). Ces efforts n'ont toutefois pas permis de maîtriser le retard et d'éviter les impasses dans la procédure. Certes, les accords sont maintenant passés de manière généralisée en première lecture : au cours des dernières législatures, 72 % et 77 % des dossiers de codécision ont été respectivement négociés et adoptés à ce stade. Or, la durée moyenne de la procédure ne s'est toutefois pas réduite en conséquence<sup>2</sup>.

Cette contribution montre que la complexité des relations inter institutionnelles a un impact limité sur l'encombrement législatif. Contrairement aux jugements répandus, la participation du PE n'a en réalité qu'un impact modéré en termes de ralentissement. En revanche, le facteur prédominant de la paralysie législative de l'UE est le comportement stratégique adopté au Conseil par des coalitions de gouvernements en vue de contrôler l'agenda politique de la procédure législative.

---

2. « Conciliations and Co-decision, Statistics on concluded co-decision procedures (par date de signature) », EP website, [http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_en.htm).

**Graphique 1. Durée moyenne d'adoption des actes législatifs de l'UE**

Note : La région grisée indique l'écart-type de la durée moyenne de la procédure d'adoption.

Source : Élaboration de l'auteur à partir de la base de données de l'Observatoire des Institutions Européennes (voir note 1.)

## 1. Règles de débat dans la procédure de codécision, coalitions stratégiques au Conseil et faiblesse du Parlement

En réalité, s'attendre à ce que la procédure formelle soit remplacée par la procédure informelle d'accords précoces est en contradiction avec l'analyse stratégique institutionnelle de base. Pour présenter les choses simplement, tant que restent en vigueur les règles formelles régissant l'utilisation des débats dans la codécision, il est probable que les législateurs négocient des accords précoces, dès les premiers stades de la procédure, en raisonnant par induction à rebours, c'est-à-dire en anticipant la suite de choix qui mènerait à la dernière étape de la procédure, même si ce stade n'est jamais atteint. Il est donc probable que l'équilibre formel du pouvoir qui régit le dernier stade de la procédure influence aussi les stades initiaux de la négociation.

Le déroulement ordinaire de la procédure de codécision comporte deux étapes ou lectures au cours desquelles, sur proposition de la Commission, le Conseil adopte une position commune et le PE peut proposer des amendements à cette position. Si, à l'issue de la deuxième lecture, les co-législateurs ne parviennent pas à un accord, un « comité de conciliation » est convoqué, réunissant des délégations de 28 représentants du Conseil et 28 de

représentants du PE. La décision finale requiert l'approbation par une majorité qualifiée de la délégation du Conseil et une majorité simple des représentants du PE. Dans les négociations entre les deux institutions à ce stade de la conciliation, le simple fait d'avoir des règles de décision différentes introduit une asymétrie structurelle entre le Conseil et le PE. A supposer que les deux institutions préfèrent un accord plutôt que l'échec des négociations (une hypothèse qui devrait normalement tenir dans l'environnement foisonnant d'informations de l'UE), le membre pivot du Conseil aura une « valeur de désaccord » (*disagreement value*) avec plus de poids que celle du membre pivot du PE. Par conséquent, le Conseil sera en mesure de présenter un compromis plus serré au PE que le PE au Conseil (Franchino et Mariotto, 2013). En outre, cette asymétrie sera considérablement amplifiée en cas de majorité au Conseil homogène. Ainsi, si les deux institutions se trouvent en opposition dans l'espace politique (ce qui est probable si elles vont en conciliation), une majorité unie au Conseil renforcera la « valeur de désaccord » du membre pivot du Conseil, contraignant ainsi le Parlement à accorder des concessions supplémentaires (Garcia Perez de Leon, 2011).

Dans ce contexte, les règles régissant le temps de débat dans la codécision ont un double impact. Elles augmentent la probabilité que le Conseil retarde la procédure législative et elles renforcent l'équilibre asymétrique du pouvoir au détriment du Parlement.

Prenons d'abord en considération le fait que le traité de Lisbonne ne fixe pas de délai à la procédure de première lecture. Une fois reçue la proposition de la Commission, le PE peut délibérer sur ses premiers amendements sans échéance officielle. La Commission peut modifier sa proposition initiale sur la base des amendements du PE. Parallèlement, le Conseil peut aussi examiner la proposition de la Commission sans aucune limite de temps en première lecture. Dans l'hypothèse où le Conseil n'accepte pas la version amendée du PE, il devra adopter une « position commune » sur laquelle la Commission ne pourra pas revenir. Lorsqu'une proposition de loi arrive en deuxième lecture, les deux institutions doivent s'en tenir à des délais officiels : une négociation législative peut durer jusqu'à 8 mois et 24 semaines si elle parvient en conciliation finale, avec des extensions conditionnelles envisagées en cas de non-accord.

Si ces règles de procédures concernant l'utilisation du temps de débat pour le Parlement et le Conseil apparaissent assez similaires, il y a en réalité une différence fondamentale, laquelle introduit une composante stratégique cruciale dans le comportement des gouvernements au sein du Conseil et renforce sensiblement l'asymétrie structurelle entre les deux chambres. Pour l'examiner, prenons en considération ceci : une fois que les élections européennes ont défini la répartition des partis au Parlement, cette composition reste constante pour toute la législature, soit pour une durée de cinq ans. De ce fait, bien que les délibérations visant à se prononcer sur des amendements relatifs à une proposition de loi donnée, à quelque moment que ce soit de la procédure, puissent prendre un temps considérable en plénière, une fois que les euro-députés ont formé une majorité simple pour voter sur les amendements, celle-ci ne changera pas. Ne pouvant escompter de bénéfice politique évident en cas d'attente, l'assemblée a intérêt à accélérer la décision collective.

Comparons cette situation à celle qui règne au sein du Conseil. Chaque fois que l'un des États membres de l'UE procède à une élection générale débouchant sur une alternance, la composition du Conseil change. Or, les élections en Europe sont très fréquentes. Il y en a plusieurs fois par an, ce qui signifie que le parcours d'un acte législatif européen couvre plusieurs changements de composition idéologique du Conseil. Ces changements constants sont autant d'occasions de constituer des coalitions majoritaires avec des gouvernements ayant des vues similaires. Les gouvernements se trouvent par conséquent incités à contrôler la mise sur agenda afin d'obtenir un accord de coalition proche de leur choix politique. En particulier, lorsqu'une composition de préférence donnée du Conseil permet aux gouvernements de former une coalition majoritaire idéologiquement unie, les opportunités d'adopter une politique collective avantageuse inciteront les membres de la coalition à imposer une décision rapide sur la question. Cela leur permet ainsi de prendre leurs bénéfiques politiques immédiatement et d'éviter les coûts d'opportunité qu'engendrerait le non-traitement d'autres questions de l'agenda législatif. Réciproquement, s'il n'a été possible de former qu'une coalition majoritaire hétérogène, avec une large dispersion de préférences, les bénéfiques politiques que les membres de la coalition sont susceptibles de tirer d'une décision

immédiate se trouve dilués. Par conséquent, dans une configuration d'hétérogénéité des préférences, il est probable que les gouvernements diffèrent l'adoption d'actes législatifs, dans l'attente de former une coalition gagnante plus favorable dans le futur.

On peut dériver de ces motivations stratégiques au Conseil et de leur absence au Parlement européen deux conséquences claires : premièrement, une composition du Conseil issue des élections nationales se caractérisant par des coalitions majoritaires hétérogènes ou dispersées induira probablement des attermoissements importants dans l'adoption des textes. Deuxièmement, une composition issue des élections provoquant la formation d'une coalition unie au Conseil tendra à accélérer l'adoption d'une position commune par le Conseil à tout moment de la procédure législative, mais réduira aussi la capacité du Parlement à faire adopter des amendements significatifs.

Ces déductions se trouvent clairement corroborées lorsque l'on examine la probabilité que des propositions de lois soient adoptées au cours de la procédure législative européenne pendant leur durée de vie, autrement dit, leur *hazard rate*<sup>3</sup>. Le tableau montre comment cette probabilité se trouve affectée par l'hétérogénéité des coalitions au Conseil, pour les 108 compositions différentes du Conseil formées de janvier 2002 à décembre 2008, et pour 1 400 actes législatifs adoptés lors de procédures de consultation et de codécision. L'on constate d'abord que l'hétérogénéité des coalitions a un impact fort sur les blocages législatifs. En particulier, si l'on regarde les deux premières co-variables du tableau, l'on constate que, pour la dimension Droite-Gauche du conflit au sein de l'UE, une augmentation d'un écart-type en matière d'hétérogénéité de la coalition est liée à une réduction de 80 % de la probabilité d'adopter un quelconque acte législatif à quelque moment que ce soit. L'impact est encore plus fort pour la dimension européenne du conflit, avec une réduction du *hazard rate* d'environ 90 %. Afin d'isoler l'impact du comportement de coalition, j'intègre également dans le tableau des co-variables correspondant à la polarisation du Conseil, c'est-à-dire à l'hétéro-

---

3. Ces résultats sont issus d'un article de César Garcia Perez de Leon et Emiliano Grossman, en cours de soumission. Le lecteur intéressé peut contacter les auteurs pour des informations plus détaillées à l'adresse : [cesar.garciaperezdeleon@sciencespo.fr](mailto:cesar.garciaperezdeleon@sciencespo.fr).

généité de l'institution en l'absence de toute négociation de coalition (« polarisation Droite-Gauche » et « polarisation EU »). L'ampleur plus faible de cet effet confirme la prévalence des négociations de coalition comme mécanisme décisionnel au Conseil.

Tableau. Modèle Cox de durée de l'activité législative de l'UE

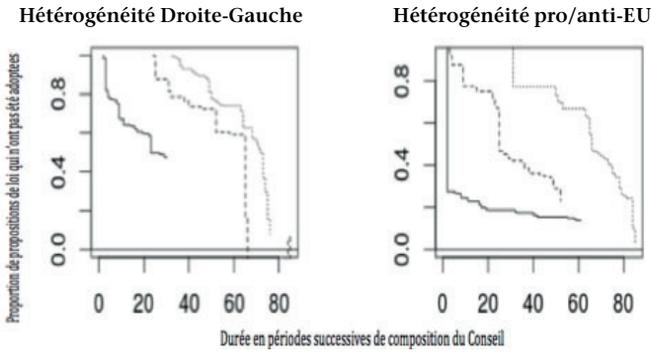
	coefficient (se)	exp (coefficient)
Coalition majoritaire Droite-Gauche	-5,073 (1,205)	0,006
Coalition majoritaire EU	-2,342 (0,281)	0,096
Polarisation Droite-Gauche	-1,141 (0,328)	0,320
Polarisation EU	-0,574 (0,059)	0,563
Codécision	-0,501 (0,069)	0,606
Nombre de lectures	-0,339 (0,087)	0,713
Backlog	2,068 (0,451)	7,907
Coalition majoritaire Droite-Gauche*ln(t)	0,863 (0,328)	2,369
Polarisation majoritaire Droite-Gauche*ln(t)	0,163 (0,100)	1,177
Backlog*ln(t)	-0,684 (0,135)	0,505
R-carré	0,044	
Test rapport de vraisemblance	730,8	
Test de Wald	476,9	
Test du log-rank	630,1	

Source : Élaboration de l'auteur à partir de la base de données de l'Observatoire des Institutions Européennes (voir note 1.)

Afin de mieux saisir les effets des coalitions sur la durée, la graphique 2 montre les « fonctions de survie » pour des niveaux minimum, intermédiaire et maximum d'hétérogénéité des coalitions pour l'ensemble des compositions du Conseil prises en compte. L'axe vertical indique la proportion de propositions de loi qui n'ont pas été adoptées, tandis que l'axe horizontal indique le temps écoulé depuis la présentation des textes, ce temps étant découpé selon les périodes successives de composition du Conseil. On voit clairement sur ce graphique que des niveaux minimums d'hétérogénéité de la coalition (courbe continue) vont de pair avec une adoption rapide des textes. Pour des niveaux maximum d'hétérogénéité (ligne en pointillés), la probabilité qu'une proposition de texte survive est bien plus grande, ce qui augmente la durée de la procédure législative. En fait, la procédure d'adoption de la plupart de ces textes couvre pratiquement toute la période prise en

compte, les actes tendant à être adoptés après 60 compositions consécutives du Conseil, soit quatre ans.

Graphique 2. Fonctions cumulatives de survie



Source : Élaboration de l'auteur à partir de la base de données de l'Observatoire des Institutions Européennes (voir note 1.)

Observons maintenant l'effet de l'implication du PE dans le tableau 1. Le recours à la codécision diminue le *hazard rate* de près de 40 %. La comparaison de ce résultat avec celui qu'on observe pour la formation de coalitions au Conseil montre que l'essentiel de la délibération au sein de l'UE se fait au Conseil, et confirme l'équilibre asymétrique du pouvoir entre les deux chambres législatives. En particulier, les coefficients estimés suggèrent que l'hétérogénéité des coalitions au Conseil et l'intervention du PE ont un effet cumulatif sur le ralentissement de l'adoption des lois. Ceci laisse penser que l'influence du parlement dans le processus législatif européen est plus probable pour des questions ayant déjà fait l'objet de controverses lors des négociations au Conseil et se fait au prix d'une durée encore accrue de la procédure. En revanche, le fait que l'implication du parlement ait moins d'impact relatif sur le retard indiquerait que, lorsque des coalitions majoritaires unies se forment au Conseil, elles imposent l'adoption rapide d'actes législatifs, laissant peu de chances au Parlement de déposer des amendements.

Une co-variable supplémentaire dans la complexité de la procédure inter institutionnelle est le nombre de lectures en codécision. L'ampleur de l'impact du nombre de lectures est, comme nous nous y attendions, assez faible. Le passage d'un texte en deuxième lecture ne réduit que de 23 % la probabilité qu'il soit adopté. L'on

peut supposer que la charge de travail considérable des institutions législatives tend également à ralentir les procédures décisionnelles au fil du temps. Cependant, l'impact de l'encombrement législatif (*backlog*) ne se révèle pas significatif.

Enfin, il convient sans doute de noter que la capacité des coalitions idéologiques majoritaires à retarder l'adoption de textes législatifs diminue progressivement dans le temps. Le coefficient de l'interaction de la co-variable et de la fonction logarithmique de temps,  $\ln(t)$ , montre un signe positif et un effet significatif. Ceci suggère que, dans la mesure où les tractations courent sur plusieurs périodes de négociation, l'ensemble des gouvernements représentés au Conseil est de plus en plus préoccupé par les coûts d'opportunité et tend à accélérer l'adoption des actes législatifs

## 2. Réformer les règles de débat dans la procédure de codécision

Les blocages affectant la procédure législative européenne apparaissent considérablement affectés par le comportement des coalitions de gouvernements au sein du Conseil. Ce comportement a pour conséquence de retarder fréquemment l'adoption des actes européens. En outre, l'utilisation stratégique du temps au Conseil amplifie clairement l'asymétrie structurelle actuelle entre Conseil et Parlement. Les concepteurs des institutions européennes et les législateurs de l'UE devraient remédier aux défaillances institutionnelles qui subsistent en réformant les règles de débat dans la codécision de manière à prendre en compte la structure institutionnelle déjà en place :

- Dans la procédure de codécision, *l'UE devrait introduire des délais limitant la première lecture, pour le Conseil comme pour le Parlement*. Une telle mesure contribuerait à empêcher le comportement stratégique au Conseil, tout en préservant un cadre de négociation réaliste. Étant donné le contexte institutionnel actuel de l'UE, la présidence tournante d'une durée de six mois constituerait une échéance acceptable pour la première lecture. Les pays qui assurent la présidence tournante étant aussi largement en charge de gérer les dossiers soumis à codécision, ce calendrier donnerait également davantage de cohérence au calendrier législatif de l'UE.

- Il serait bon de *déléguer au Président du Conseil et à celui de la Commission la compétence conjointe d'instaurer une procédure d'urgence* qui réduirait le temps alloué à l'examen des projets de textes lorsque la situation l'impose. Les textes adoptés en urgence resteraient soumis à la règle du débat ouvert au Conseil de sorte qu'il n'y ait aucune restriction quant à l'institution qui peut amender le texte. De plus en plus, le Conseil européen est *de facto* l'institution qui traite les questions urgentes. La mesure proposée traduirait donc cette prérogative informelle dans la procédure législative ordinaire.
- Il conviendrait de *modifier la règle de décision en comité de conciliation de telle sorte que le Conseil se prononce à la majorité simple*. Précisons que cette recommandation se limite à la phase de conciliation. Elle vise à rendre symétriques les rapports de force dans les relations inter institutionnelles sans pour autant modifier la base du vote au Conseil, la majorité qualifiée, pour l'ensemble du processus de décision.
- La présidence de la délégation du PE au Comité consultatif devrait être unique et systématiquement confiée à l'un des vice-présidents du PE. Cette mesure vise elle aussi à rétablir une symétrie entre les institutions. Une présidence permanente et sénior renforcerait probablement la crédibilité de la délégation du PE dans les négociations de conciliation s'agissant de proposer des positions susceptibles d'avoir le soutien de l'assemblée. En outre, il est probable que cette mesure donnerait davantage de visibilité au PE et le ferait apparaître dans l'opinion publique comme une instance puissante, ce qui contribuerait à orienter la compétition électorale lors des élections européennes sur des sujets portants sur les politiques européennes<sup>4</sup>.

## Références bibliographiques

Costa O., R. Dehousse et A. Trakalová, 2012, « Codecision and « early agreements»: An improvement or a subversion of the legislative procedure? », *Notre Europe. Studies and Research*, 84 : 3.

---

4. Je remercie Emiliano Grossman pour son aide dans la configuration du papier et Olivier Rozenberg pour ses commentaires sur la version finale.

- Drüner D., 2008, *Between Chaos and Sclerosis*, Saarbrücken, VDM Verlag Dr. Mueller e.K.
- Franchino F. et C. Mariotto, 2013, « Explaining negotiations in the conciliation committee », *European Union Politics*, 14(3) : 345-365.
- Garcia Perez de Leon C., 2011, « Coalition Formation and Agenda setting in EU, Environmental Policy after the Enlargement », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 13(5) ; 513-534.
- Golub J., 2007, « Survival analysis and European Union decision-making », *European Union Politics*, 8(2) :155-179.
- Golub J., 2008, « The study of decision-making speed », *European Union Politics*, 9(1) : 167-179.
- Golub J. et B. Steunenbergh, 2007, « How time affects EU decision-making », *European Union Politics*, 8(4) : 555-566.
- König T., 2007, « Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision-making », *European Journal of Political Research*, 46(3) : 417-444.
- Martin L. and G. Vanberg, 2013, *Parliaments and Coalitions. The role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*, Oxford University Press Oxford.