

© Éditions La Découverte, collection Repères, Paris, 2010



II / La méthode communautaire à l'épreuve de la crise

*Renaud Dehousse**

L'intégration européenne a longtemps été fondée sur un système opérationnel original. Ce que l'on a appelé la « méthode communautaire » repose sur quelques principes simples, destinés à garantir un équilibre entre les différents intérêts qui coexistent au sein de l'Union, et que la Commission européenne [2001] résume en peu de mots :

- « La méthode communautaire garantit à la fois la diversité et l'efficacité de l'Union. Elle assure le traitement équitable de tous les États membres, des plus grands aux plus petits [...].
- La Commission européenne est la seule à formuler des propositions législatives et de politiques. Son indépendance renforce sa capacité d'exécuter les politiques, d'être la gardienne du traité et de représenter la Communauté dans les négociations internationales.
- Les actes législatifs et budgétaires sont adoptés par le Conseil des ministres (représentant les États membres) et le Parlement européen (représentant les citoyens). L'emploi du vote à la majorité qualifiée au Conseil est un élément essentiel pour assurer l'efficacité de cette méthode. L'exécution des politiques est confiée à la Commission et aux autorités nationales.
- La Cour de justice des Communautés européennes garantit le respect de l'état de droit. »

Dans l'ensemble, ce système a fait preuve d'une grande stabilité. Conçu au départ pour une communauté de six États, il s'étend désormais à la quasi-totalité du continent; au cours des nombreuses révisions des traités fondateurs, on s'est efforcé de ne

* Renaud Dehousse est professeur des Universités à Sciences-Po et directeur du Centre d'études européennes.

pas bouleverser l'équilibre initial. Durant la convention sur l'avenir de l'Europe, par exemple, un groupe d'« amis de la méthode communautaire » s'était assigné la tâche de veiller à ce que les changements proposés n'en menacent pas les fondements.

Depuis le traité de Maastricht, toutefois, des fissures sont apparues dans ce bel édifice. La légitimité de l'Union est maintenant ouvertement contestée, tant dans les milieux universitaires que par certaines forces politiques. Les États membres se montrent plus réticents à l'égard des interventions de Bruxelles. La Commission elle-même a exploré de nouvelles façons de mener les politiques. Dans les centaines de travaux consacrés à ces « nouveaux modes de gouvernance », le modèle communautaire est souvent considéré comme dépassé. Lors des débats publics qui ont eu lieu sur le projet de traité constitutionnel, de nombreuses voix se sont élevées contre un système qui apparaissait largement opaque et peu sensible aux préoccupations des citoyens. Plus tard, lors de la crise de la dette souveraine en zone euro, c'est essentiellement la méthode intergouvernementale qui a été employée, laissant de côté la Commission et le Parlement. Faut-il alors considérer que la méthode communautaire relève désormais du passé, comme l'annonçait dès 1994 le Premier ministre britannique John Major ?

Pour répondre à cette question, il faut revenir un instant sur les changements introduits par le traité de Lisbonne, et sur le comportement des institutions dans les mois qui ont suivi son entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2009.

L'Europe de Lisbonne : un compromis ambigu

Les débats qui ont précédé l'adoption du traité de Lisbonne ont surtout porté sur la représentation des États – pondération des voix au Conseil, nombre de commissaires, etc. Largement médiatisées, ces questions ont occulté des tensions tout aussi réelles qui portaient sur la question des rapports entre les institutions, sujet important puisqu'il pose de façon très directe la question du partage du pouvoir au niveau européen.

L'histoire institutionnelle de la construction européenne est celle de l'affrontement entre deux modèles : d'une part celui d'une Europe supranationale, dont la première description remonte à la « déclaration Schuman » du 9 mai 1950, et qui s'incarne désormais dans la méthode communautaire ; d'autre part, celui d'une « Europe des patries », dont les chantres ont été Charles de Gaulle et Margaret

Encadré. Le traité de Lisbonne

Signé le 13 décembre 2007 et ratifié progressivement par les vingt-sept États membres de l'Union européenne, le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Il modifie les traités existants et se présente en deux parties : traité de l'Union européenne (TUE) et traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En matière d'institutions, le traité de Lisbonne dote le Conseil européen d'un président stable (élu par ses pairs pour deux ans et demi) et l'UE d'un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (appuyé par un service européen pour l'action extérieure); le vote au Conseil se fera, à partir de 2014, à la double majorité (au moins 55 % des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union); le Parlement européen voit ses pouvoirs renforcés (notamment par le recours accru à la procédure de codécision avec le Conseil); le nombre de commissaires diminue (de un par État membre à seulement deux pour trois États membres).

Thatcher, et qui, comme son nom l'indique, entend garder aux États le pilotage de l'Union. Bien qu'ils se veuillent alternatifs, ces deux modèles ont toujours coexisté, chacun inspirant des pans entiers de l'édifice. Le traité de Maastricht est sans doute le meilleur exemple que l'on puisse donner de cette cohabitation forcée, puisqu'il a à la fois donné naissance à la structure la plus fédérale de l'Union, la Banque centrale européenne, et à des mécanismes de coopération purement intergouvernementale dans le domaine de la politique étrangère et dans celui de la justice et des affaires intérieures.

À bien des égards, le compromis auquel est laborieusement parvenue la convention sur l'avenir de l'Europe, et qu'a confirmé le traité de Lisbonne, perpétue cette indécision entre les deux modèles. S'il contient d'incontestables éléments de consolidation des institutions supranationales (extension du droit d'initiative de la Commission, du vote et de la codécision avec le Parlement), plusieurs changements introduits n'en témoignent pas moins d'une réticence manifeste à accepter la création d'un exécutif européen fort. Ainsi, la mise en place d'un président stable du Conseil européen s'accompagne du maintien du système de présidence semestrielle tournante du Conseil des ministres. De même, la Haute représentante pour la politique étrangère est, certes, membre de la Commission, mais en même temps soumise à un contrôle des États. La première de ces deux innovations est sans doute la plus remarquable. Voulue par les représentants de grands États, elle était officiellement destinée à donner plus de

cohérence et de continuité à leurs travaux au sein du Conseil européen. Elle offrait par ailleurs l'intérêt de mettre en place au sein du Conseil un candidat au *leadership* européen, qui pourrait contrecarrer d'éventuelles velléités d'autonomie de la Commission. Le danger a été clairement perçu par les petits pays, dont maints représentants avaient rejoint le cercle des « amis de la méthode communautaire » au sein de la convention. Aussi ont-ils obtenu que les textes réduisent les fonctions du président à la direction des travaux du Conseil européen et à une fonction partagée de représentation sur la scène internationale.

Comme le montre cet exemple, le traité de Lisbonne se garde bien de se prononcer en faveur de l'un des modèles précités. Mais l'évolution institutionnelle ne se fait pas qu'à coups de décisions solennelles ; elle est aussi le produit des rapports de puissance qui se nouent au quotidien entre les institutions. Et, de ce point de vue, les mois de tension qui ont suivi l'entrée en vigueur du nouveau traité ont été riches d'enseignements.

La gouvernance européenne après Lisbonne

Sur le plan de la gouvernance, deux thèmes ont dominé les premiers mois de fonctionnement du traité de Lisbonne. Le premier découle du traité lui-même : non seulement les nouveaux postes qu'il a créés devaient être pourvus, mais il fallait sur bien des points préciser les attributions des uns et des autres et mettre au point les règles de base de la coopération interinstitutionnelle. Le second thème a été dicté par l'actualité : entraînée dans une crise majeure, qui en menaçait les fondements – l'euro et, au-delà, le marché unique –, l'Europe dut improviser une réponse commune. Certes, six mois ne suffisent pas pour tirer des enseignements décisifs quant à l'exercice du pouvoir dans l'Union réformée. Ils n'en ont pas moins permis à un certain nombre de tendances de se dessiner.

Pour ce qui est du rôle des différentes institutions, le Parlement a confirmé qu'il était à même de se mobiliser lorsqu'il s'agit de défendre ses prérogatives. Cela n'est pas une nouveauté. Parent pauvre de la Communauté à ses débuts, le Parlement est engagé dans une entreprise de longue haleine pour affirmer son autorité. Lisbonne marque une étape importante dans ce processus, en faisant de l'implication parlementaire dans la décision politique la règle dans les matières communautaires – une règle à laquelle les

exceptions sont de moins en moins nombreuses. Le Parlement a choisi de livrer bataille pour consolider sa position. Au début de l'année 2010, il a rejeté un accord qui prévoyait la possibilité, pour les agences américaines de lutte antiterroriste, d'avoir accès aux données SWIFT relatives aux échanges bancaires intra-européens. Une majorité des parlementaires ont estimé que les procédures de contrôle prévues par l'accord faisaient la part trop belle aux exigences de sécurité et ne suffisaient pas à protéger les libertés individuelles. Mais ils ont également profité de l'occasion qui leur était offerte pour protester contre la signature par la Commission d'accords dont le Parlement n'a pas été informé au préalable. Sur cette lancée, le Parlement a insisté pour que la Commission s'engage à inclure un parlementaire dans la délégation chargée de négocier des accords internationaux importants, ce à quoi elle s'est jusqu'à présent refusée.

Dans le même ordre d'idée, le Parlement a tiré parti des compétences dont il dispose en matière de statut du personnel et de vote du budget pour s'inviter à la négociation du statut du nouveau « service d'action extérieure », où seront regroupés des fonctionnaires de la Commission et du Conseil et des diplomates nationaux sous la direction de la Haute représentante (article 17, § 3 du TUE). Certes, après s'être livré à une longue « guerre de tranchées », le Parlement a fini au début du mois de juillet par entériner un schéma d'organisation voulu par la France et l'Angleterre. Il n'en a pas moins obtenu un droit de regard sur nombre de décisions relatives au fonctionnement du nouveau service, alors même que le traité ne prévoyait sur ce point que sa simple consultation; d'autre part, l'arme qu'il a utilisée, le contrôle du budget, lui permettra dans le futur de faire entendre sa voix dans un domaine où ce sont surtout les grands États qui comptent.

L'autre acteur marquant de la période a sans conteste été le nouveau président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, dont la nomination, on s'en rappellera sans doute, doit beaucoup à son profil d'homme de compromis. Dès son entrée en fonction, il a toutefois laissé entendre qu'il n'entendait pas rester inerte, annonçant notamment son intention de réunir le Conseil européen « lorsque la situation l'exige », éventuellement en dehors du calendrier officiel, avec la possibilité de réunions thématiques à caractère programmatique sur des thèmes aussi variés que les affaires étrangères, la coordination des politiques économiques, l'innovation ou les questions énergétiques. Ce faisant, M. Van

Rompuy n'empiète pas seulement sur les fonctions d'initiative de la Commission, grande inspiratrice en principe des politiques européennes; il met aussi le Conseil européen en mesure de jouer de façon plus effective la fonction de pilotage collectif de l'Union que lui assigne le traité. Mais c'est surtout la crise économique et financière qui lui permet de renforcer son influence (le mot « autorité » est ici évité à dessein puisqu'il ne dispose pas de pouvoir de décision autonome).

L'Europe dans la tourmente financière

C'est une litote que de dire que l'Union s'est trouvée fort démunie lorsque la crise de la dette souveraine, après avoir ébranlé la Grèce, a menacé de s'étendre à l'ensemble de la zone euro (voir chapitre 1). Non seulement le problème n'avait pas été anticipé, mais on s'est aperçu à cette occasion que l'Union ne disposait pas des instruments nécessaires pour y faire face. Répondant aux inquiétudes allemandes, le traité de Maastricht se montrait plus soucieux d'interdire à l'Union de prendre à sa charge les engagements des États impécunieux (interdiction reprise dans l'article 125 du TFUE) que de mettre en place des mécanismes de gestion de crise. Les rédacteurs du traité de Lisbonne n'ont pas même pu s'entendre sur une consolidation du rôle de l'« Eurogroupe », qui réunit les ministres des Finances de la zone euro.

Il a donc fallu improviser, souvent en marge de réunions convoquées pour d'autres objets. Les principes du plan d'aide à la Grèce ont constitué le plat de résistance de la réunion informelle du Conseil européen du 11 février 2010, qui devait en principe être consacrée à la relance économique. À l'issue du Conseil européen de printemps du 25 mars, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ont choisi de se réunir séance tenante sous la présidence de M. Van Rompuy, renouant ainsi avec une innovation du président Sarkozy lors de la crise bancaire de l'automne 2008, sans faire beaucoup de cas du traité, qui ne prévoit pas que les chefs d'État et de gouvernement puissent se réunir en format « zone euro ». C'est cet organe atypique qui a défini, le 7 mai 2010, les contours du mécanisme d'urgence destiné à venir en aide aux pays menacés de ne plus pouvoir honorer leurs dettes. Ce « Conseil de l'Eurozone », appelé de ses vœux par Nicolas Sarkozy, ne fait pas l'unanimité parmi ses pairs, mais ayant ainsi marqué son territoire, il sera difficile à contourner dans le futur.

Le « Fonds de stabilisation » mis en place à cette occasion illustre bien les ambivalences des capitales européennes à l'égard de la réponse à apporter à la crise. Si son existence même est l'indice d'une volonté de solidarité, son statut témoigne de la volonté des États (et en particulier de l'Allemagne) de ne pas se voir emmenés trop loin. Structure de droit luxembourgeois, gérée par la banque européenne d'investissement, le fonds échappe ainsi à l'emprise de la Commission; chacun des États ne garantit que 120 % de sa quote-part au capital de la Banque centrale européenne. En dépit de ces limites, l'Europe est parvenue – trop lentement sans doute – à accoucher d'une réponse commune à la crise.

Au cours de ces différents épisodes, on a reproché au président Van Rompuy d'accorder une importance particulière aux propositions de la France et de l'Allemagne. Il est vrai que ces deux pays défendaient souvent des positions assez différentes sur la marche à suivre et l'on sait que, dans ce cas de figure, le compromis final a de fortes chances de se situer entre les préférences de Berlin et de Paris. On retrouve aussi un prisme intergouvernemental dans la mission de réflexion sur la réforme de la gouvernance économique confiée au président du Conseil européen: la *task force* autour du président Van Rompuy réunit les ministres des Finances, qui ne sont pas nécessairement les mieux équipés pour une réflexion prospective détachée des contingences politiques. La Commission, habituée à jouer un rôle central dans le développement des politiques européennes, n'est ici qu'un acteur parmi d'autres. On imagine ce qu'aurait donné le comité Delors, chargé de réfléchir sur l'union économique et monétaire, s'il avait été conçu de la même façon; sans doute n'y aurait-il pas eu de monnaie unique... De surcroît, loin de se limiter à une réflexion sur le moyen et long terme, la *task force* a choisi de commencer par l'examen des mesures les plus urgentes, ce qui empiète assez directement sur les attributions de la Commission; M. Barroso s'est même vu invité à ne pas présenter de propositions législatives avant la fin des travaux. La méthode intergouvernementale semble avoir repris de la vigueur à l'occasion de la crise de la zone euro.

Une méthode communautaire finalement très résiliente

La crise marque-t-elle un déclin irréversible de la « méthode communautaire»? Il est encore trop tôt pour le dire.

Le champ des politiques macroéconomiques est en effet l'un de ceux pour lesquels les réticences étatiques aux abandons de souveraineté sont les plus fortes, parce que cela touche aux budgets des États et que la souveraineté budgétaire est devenue encore plus importante avec l'abandon de la souveraineté monétaire. Il n'est donc pas sûr que l'on puisse tirer des épisodes qui précèdent des enseignements à caractère général. De plus, depuis son lancement officiel dans la déclaration Schuman, la méthode communautaire a fait preuve d'une étonnante capacité d'adaptation. Des variantes du modèle initial ont été introduites dans des domaines comme la politique monétaire ou les questions de liberté, sécurité et justice, qui relèvent pourtant des attributions régaliennes de l'État. On peut même de nos jours discerner des traces d'esprit communautaire dans le domaine de la défense, dont Stanley Hoffmann (1966) a pourtant pu écrire, voici près de cinquante ans, que, relevant des questions de « haute politique », il était à l'abri de toute contagion fonctionnaliste. Une analyse récente du Comité politique et de sécurité (COPS) a ainsi montré que même au sein d'un organe composé d'ambassadeurs, une logique de délibération fondée sur un rapport de confiance mutuelle pouvait supplanter les jeux de pouvoir de la diplomatie et déboucher sur des « résultats supranationaux » [Howorth, 2010].

Cette résilience de la méthode communautaire tient en grande partie à la capacité d'intégrer des instruments destinés à répondre à de nouveaux besoins. La montée en puissance du Parlement européen, principale innovation des deux dernières décennies, a été digérée par la machine européenne sans heurts majeurs, et l'on peut en dire autant de l'élargissement. Les structures qui existent au niveau européen – institutions, bien sûr, mais aussi les multiples réseaux bureaucratiques – ont facilité la socialisation des nouveaux venus [Costa, 2006].

Cette évolution est d'autant plus remarquable qu'elle ne s'est pas faite sans opposition. Depuis Maastricht, on a vu se multiplier au niveau des États les signes d'une volonté de résister à l'emprise de Bruxelles. Alarmés par l'activisme déployé par la Commission dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, les gouvernements ont insisté pour multiplier les garde-fous dans les traités, qu'il s'agisse de la création de coopération intergouvernementale en dehors du schéma communautaire classique, ou de l'insertion de remparts juridiques plus ou moins efficaces contre toute velléité d'action centralisée dans des domaines comme la santé, la

culture ou l'éducation. Cette volonté de résistance n'a cependant pas eu l'efficacité escomptée. Non seulement la production normative de l'Union européenne est restée élevée, mais la justice et l'immigration ont largement été « communautarisées » sans même attendre le traité de Lisbonne; l'évolution est plus lente mais tout aussi réelle en matière de politique étrangère.

Comment expliquer cette résilience de la méthode communautaire? D'aucuns diront sans doute que les alternatives imaginées n'ont pas permis à la coopération de se développer de façon suffisante. Mais une autre explication est aussi possible. Elle tient au fait que la méthode communautaire ne suppose pas nécessairement une conversion idéologique aux vertus du fédéralisme: d'un point de vue strictement utilitaire, il peut être avantageux pour des gouvernements de déléguer des compétences limitées à des instances supranationales, de façon à réduire les coûts de transaction et à assurer un contrôle de l'application des décisions communes [Moravcsik, 1998]. Rien n'illustre mieux cela que l'évolution du monopole d'initiative législative de la Commission. Critiqué pour son caractère antidémocratique, rejeté au moment de Maastricht dans les domaines réservés à la coopération intergouvernementale, celui-ci n'en a pas moins gagné du terrain à chacune des réformes qui ont suivi, non pas que les États soient devenus des inconditionnels de la Commission – il s'en faut de beaucoup – mais parce que, de manière pragmatique, ils ont progressivement réalisé qu'une discussion qui n'est pas structurée par un document unique se révèle généralement beaucoup plus compliquée. D'ailleurs, si le traité de Lisbonne laisse subsister dans des domaines réduits un droit d'initiative étatique, il l'assortit de conditions strictes, un quart des États devant s'entendre sur une proposition commune (article 76 du TFUE). Enfin, le poids des schémas conceptuels semble aussi avoir joué un rôle non négligeable. La consolidation du rôle du Parlement doit ainsi beaucoup au fait que pour les responsables politiques, issus pour la plupart de systèmes parlementaires, la voie parlementaire est le chemin le plus naturel pour assurer le caractère démocratique d'un système politique [Rittberger, 2003].

Le fait que la méthode communautaire n'ait pas disparu ne signifie pas qu'elle soit restée inchangée. Au contraire, nous l'avons vu, de nouveaux acteurs sont apparus. Le Parlement a vu ses pouvoirs fortement renforcés. De nombreuses agences administratives jouissent de pouvoirs autonomes dans des secteurs de plus en plus divers. Pour substantielles qu'elles soient, ces adap-

tations peuvent toutefois être considérées comme des aménagements du modèle initial, plutôt que comme les éléments de sa mise en cause, car elles restent marquées par le code génétique du système communautaire. Contrairement à ce qui s'est produit au niveau national, par exemple, la faiblesse des partis politiques européens a empêché une évolution vers une forme de « gouvernement partisan » (*party government*). La décision par consensus reste la clé de voûte du système, même si certains déplorent son manque de clarté [Hix, 2007]. De la même façon, les agences administratives européennes peuvent être vues comme l'incarnation d'une règle d'or européenne : éviter tout ce qui s'apparente à la concentration des pouvoirs. Certes, leurs prérogatives sont limitées, mais si elles étaient venues s'ajouter à la gamme – plus étoffée – des pouvoirs de la Commission, elles auraient contribué à la mise en place d'un acteur bureaucratique de premier plan. Si ces deux exemples visent des phénomènes apparemment déconnectés – le refus des partis politiques nationaux et des administrations étatiques d'accepter l'émergence d'un homologue européen trop puissant –, ils n'en contribuent pas moins, chacun à son niveau, à pérenniser une décentralisation du pouvoir qui constitue l'une des principales caractéristiques du système communautaire.

Conclusion

On entend souvent dire à Bruxelles que l'influence de la Commission n'est plus aujourd'hui ce qu'elle était du temps de Jacques Delors ou – pour les plus âgés – de Walther Hallstein. Une étude récente a montré que ce sentiment était largement partagé parmi les fonctionnaires de la Commission [Kassim, à paraître]. Il repose sur un élément incontestable : l'autorité de l'institution phare de l'Europe est battue en brèche par l'émergence de structures rivales qui remettent en cause son *leadership* de différentes façons. Le président du Conseil n'est à cet égard que l'exemple le plus frappant d'une série de contre-pouvoirs dans laquelle figurent entre autres le Haut représentant pour la PESC, le président de l'Eurogroupe, le coordinateur antiterrorisme...

Toutefois, les conflits de pouvoir entre institutions européennes ne sont pas une nouveauté. En témoignent la « crise de la chaise vide » des années 1965-1966, lorsque la France refusa de siéger au Conseil des ministres pour s'opposer à l'extension des

prérogatives de différentes institutions européennes, ou les critiques adressées au président de la Commission Jacques Delors lors de son second mandat, lorsqu'il sortit de l'ombre pour jouer un rôle politique plus manifeste [Drake, 2000]. José Manuel Barroso, tout comme Romano Prodi avant lui, a choisi d'éviter ce genre de situation, érigeant même en doctrine l'idée selon laquelle il n'y a pas grand-chose à gagner en défiant les responsables nationaux. Il en va finalement au niveau européen comme dans tout système politique : les modes de gouvernance varient parfois de façon considérable d'un domaine à l'autre – macroéconomie, concurrence, politique extérieure, défense, etc. La méthode communautaire semble s'être remarquablement adaptée à ces différents champs. Gardons-nous donc de tirer des conclusions définitives du retour observé de l'intergouvernemental à l'occasion de la crise de 2008-2010.

Repères bibliographiques

- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES [2001], *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM(2001) 428 final, 25 juillet.
- COSTA O. [2006], « Parlement européen et élargissement : entre fantôme et réalité », in DEHOUSSE R., DELOCHE-GAUDEZ F. et DUHAMEL O. (dir.), *Élargissement. Comment l'Europe s'adapte*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 75-96.
- DRAKE H. [2000], *Jacques Delors. Perspectives on a European Leader*, Routledge, Londres.
- HIX S. [2007], *What's Wrong with the European Union and How to Fix it?*, Polity Press, Oxford.
- HOFFMANN S. [1966], « Obsolete or obsolete? The fate of the Nation-State and the case of Western Europe », *Daedalus*, vol. 95, p. 862-615.
- HOWORTH J. [2010], « The political and security committee: a case study in supranational inter-governmentalism », *Cahiers européens de Sciences Po*, n° 1.
- KASSIM *et al.* [à paraître], *The Commission of the Twenty-First Century*, Oxford University Press, Oxford.
- MAJONE G. [2009], *Europe as the Would-be World Power: the EU at Fifty*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MORAVCSIK A. [1998], *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- RITTBERGER B. [2003], « The creation and empowerment of the European Parliament », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, p. 203-225.