

Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ?



Paolo Ponzano

Paolo Ponzano, licencié en sciences politiques en 1967, a été assistant universitaire de Droit international et collaborateur de l'Institut des Affaires internationales en 1969/1970, puis fonctionnaire de la Commission européenne entre 1971 et 2009. Il a accompli l'essentiel de sa carrière au sein du Secrétariat général de la Commission, où il a été Directeur des relations avec le Conseil des Ministres et représentant de la Commission auprès du COREPER entre 1995 et 2001, puis Directeur pour les affaires institutionnelles et la « better regulation ». Membre suppléant de la Convention européenne en 2002/03. Il est actuellement conseiller spécial du vice-président Maros Sefcovic et Senior Fellow auprès de l'Institut universitaire européen de Florence. Il a enseigné le droit institutionnel de l'Union et la gouvernance européenne dans plusieurs universités et publié de nombreux articles sur le processus de décision et les questions institutionnelles au sein de l'Union européenne.

Les deux méthodes

Les récentes prises de position du Ministre allemand des Finances, Wolfgang Schäuble, en faveur de l'application de la méthode intergouvernementale à la gouvernance économique, ainsi que les propositions du gouvernement fédéral sur la formation d'un gouvernement économique dans la zone Euro, relancent le débat sur l'utilisation de la méthode intergouvernementale au détriment de la méthode communautaire dans l'application du Traité de Lisbonne et, de manière plus générale, dans la poursuite du processus d'intégration européenne.

Cela fait suite à ce qu'on a appelé le « Discours de la méthode », à savoir le discours prononcé par la Chancelière fédérale Angela Merkel à Bruges le 2 Novembre 2010, dans lequel elle défendait l'opportunité de dépasser l'ancienne querelle entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale au profit d'une nouvelle méthode, à savoir la « méthode de l'Union » qu'elle définit comme suit en se référant d'abord à une déclaration du Président du Conseil européen Herman Van Rompuy : « Dans la plupart des cas, le choix ne se pose pas entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale, mais bien entre une position coordonnée de l'Europe ou pas de position du tout. Autrement dit – poursuit la Chancelière – une position coordonnée de l'Europe n'est pas nécessairement le résultat de l'application de la méthode communautaire. Cette position commune est parfois aussi le fruit de la méthode intergouvernementale. L'essentiel est d'avoir sur les sujets importants une position

commune. » En poursuivant son raisonnement, la Chancelière ajoute : « Peut-être pourrions-nous nous mettre d'accord sur la description suivante de cette approche : une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous (institutions de l'Union et États membres : NDR) dans la sphère qui relève de sa responsabilité, mais tous en nous fixant le même but. Telle est pour moi la nouvelle « méthode de l'Union » dont nous avons tellement besoin (...) ».

A première vue, les propos de la Chancelière – tout comme ceux du Président Van Rompuy – semblent empreints de bon sens : qui pourrait être contraire à une action coordonnée de l'Union qui permettrait à celle-ci de définir une position commune sur les sujets les plus controversés en discussion entre les institutions communautaires et les États membres ? Mais en creusant davantage la question, l'on s'aperçoit que la nouvelle méthode de l'Union prônée par la Chancelière ressemble beaucoup – le rédacteur de son discours ne m'en voudra pas – à la fameuse nuit hégélienne dans laquelle toutes les vaches sont noires. En effet, le Traité de Lisbonne prévoit l'application de la procédure législative ordinaire (à savoir de la méthode communautaire précitée) à tous les domaines relevant des compétences de l'Union, alors que la méthode intergouvernementale est réservée pour l'essentiel à la politique étrangère, de sécurité et de défense (encore que l'initiative des États membres aille de pair avec celle du Haut Représentant pour la PESC). L'on peut se demander dès lors à quels domaines devrait s'appliquer la nou-

velle méthode de l'Union prônée par la Chancelière, sinon aux domaines situés en dehors des compétences de l'Union (par exemple les retraites). Si, par contre, elle devait s'appliquer à tous les domaines, relevant ou non de la compétence de l'Union, il s'agirait bien d'une nuit hégélienne....

Examinons maintenant la différence entre la méthode communautaire et celle intergouvernementale. Elle est bien expliquée dans la contribution que les représentants de la Commission européenne (les Commissaires Barnier et Vitorino) avaient remis en avril 2002 à la Convention européenne. La méthode communautaire « pure » correspond à un système où la Commission – institution représentative de l'intérêt général européen – détient le monopole de l'initiative législative (à savoir la capacité de proposer les actes législatifs), alors que le Conseil – institution composée des représentants des gouvernements des États membres – et le Parlement européen – institution représentative des peuples européens – adoptent en codécision les lois européennes. Par ailleurs, le Conseil vote en règle générale à la majorité qualifiée, l'unanimité étant nécessaire pour amender la proposition de la Commission. En revanche, la méthode intergouvernementale vise un processus de décision dans lequel les États membres négocient entre eux et souverainement une position commune sur les différents dossiers, sans aucune obligation de cohérence ni de transparence. Par ailleurs, les États décident par consensus unanime et sans l'implication du Parlement européen, ce qui aboutit en règle générale à rechercher le plus petit dénominateur commun entre les positions respectives des États membres.

Au delà de ces définitions générales, quelles sont les différences essentielles entre les deux méthodes ? La méthode communautaire confie à la Commission européenne le soin d'identifier, après avoir analysé les positions nationales et après avoir consulté toutes les parties intéressées, l'intérêt général européen, qui n'équivaut pas nécessairement à la somme des intérêts nationaux des États membres (exemple bien connu : les États membres pourraient avoir individuellement intérêt à augmenter leurs quotas de captures de pêche, alors que l'Union dans son ensemble pourrait avoir intérêt à les réduire dans une année déterminée afin de préserver les ressources halieutiques à l'avenir). Par conséquent, la Commission n'est pas obligée à rechercher le plus petit dénominateur commun entre les positions ou les législations nationales, car l'intérêt européen dans un dossier déterminé pourrait être celui de choisir la législation nationale la plus

avancée (par exemple la législation finlandaise en matière de commerce électronique) ou une solution originale qui tienne compte davantage des intérêts de certains États membres (par exemple des pays producteurs ou des pays consommateurs dans la définition d'un marché européen de l'énergie). Bien entendu, la Commission n'a pas le monopole de la vérité : elle peut se tromper. Dans ce cas, il revient au Conseil statuant à l'unanimité et au Parlement européen délibérant à la majorité de modifier la proposition de la Commission.

La méthode intergouvernementale est bien différente : les propositions de solution à un problème déterminé émanent des États membres individuellement ou bien d'un organe administratif qui, étant au courant des positions nationales, cherche à identifier le dénominateur commun qui permettra aux États membres de parvenir plus facilement à un consensus unanime. Il n'y a donc pas la recherche préalable d'un intérêt général qui soit différent de la somme des intérêts des États qui participent à la négociation. D'autre part, la nécessité de réunir le consensus unanime des États membres donne forcément aux « grands » pays un poids prépondérant dans la négociation, alors que dans la procédure de décision majoritaire tous les États sont placés sur un pied d'égalité (avec leur poids démographique différent) et peuvent être minorisés à tour de rôle s'ils ne consentent pas aux concessions nécessaires pour aboutir à un accord unanime. Ainsi, l'Allemagne a souvent été le pays le plus minorisé au début des années '90 lors des négociations au sein du Conseil pour l'achèvement du marché intérieur (compte tenu de son intérêt plus général à la réalisation de cet objectif). Enfin, l'impossibilité pour le Parlement européen d'exercer une influence réelle dans la méthode intergouvernementale a pour conséquence de réduire, en règle générale, le niveau d'ambition de la solution retenue par les États membres. Au demeurant, il ne faut pas oublier que le Traité de Lisbonne a supprimé la disposition contenue dans l'art 67 de l'ancien TUE selon laquelle chaque État membre disposait du droit d'initiative dans le cadre du troisième pilier au profit d'un droit d'initiative reconnu à un quart d'États membres. Cela veut dire que les États membres eux-mêmes ont reconnu que les propositions législatives nationales étaient trop axées sur l'intérêt des pays qui en prenaient l'initiative et qu'elles ne prenaient pas suffisamment en compte l'intérêt européen.

Avant de tirer des conclusions sur la valeur relative des deux méthodes pour faciliter le processus d'intégration européenne, examinons brièvement les conséquences potentielles de l'application des deux méthodes à certains dossiers d'actualité.

Les dossiers d'actualité

a) La gouvernance économique

La méthode intergouvernementale a été à la base des travaux de la Task-force présidée par M. Van

Rompuy, qui a abouti à des conclusions recherchant le consensus unanime des États membres. Pourtant, le couple franco-allemand voudrait affaiblir davantage le rapport de la Task-force en prévoyant notam-

ment le caractère politique et non-automatique des sanctions à imposer aux États membres qui ne respecteraient pas les règles du nouveau Pacte de Stabilité. En d'autres mots, la Commission n'aurait pas le pouvoir d'imposer des sanctions aux États qui violeraient les dispositions du nouveau Pacte (sauf décision contraire du Conseil statuant à la majorité qualifiée), mais elle pourrait uniquement adresser des recommandations au Conseil qui devrait statuer de manière positive en faveur de l'imposition de sanctions. Or, l'expérience de la procédure des déficits excessifs au moment de la Commission Prodi a déjà montré que les Ministres des Finances ne sont pas prêts à mettre en minorité le ou les pays en infraction, surtout s'il s'agit de « grands » États membres. L'incapacité de sanctionner le dépassement par certains pays du seuil de 3% du PIB a été à l'origine de la souplesse introduite dans le respect de la même règle, ce qui a facilité le non-respect du seuil par plusieurs États membres en période de crise économique. C'est pourquoi, les propositions de la Commission en matière de gouvernance économique sont plus ambitieuses car elles prévoient la possibilité d'imposer aux États membres en infraction des sanctions quasi-automatiques fondées sur le non-respect de critères objectifs et non pas sur des critères « politiques » difficiles à faire respecter. Les Ministres des Finances sont en train de débattre les propositions de la Commission conformément à la méthode communautaire et devraient parvenir à un accord politique entre États membres au mois de mars, l'objectif étant de parvenir à un accord avec le Parlement européen en juin. Toutefois, une décision définitive en la matière semble liée à un accord sur le Pacte de compétitivité présenté par le couple franco-allemand.

Une conclusion analogue pourrait s'appliquer aux propositions visant à renforcer la coordination des politiques économiques en tant que complément nécessaire de la monnaie unique. Plusieurs économistes réputés défendent la thèse qu'une Union monétaire sans politique économique commune ne survivrait pas longtemps, à moins de mettre en place au sein de l'Union des mécanismes complémentaires visant à contrecarrer la spéculation financière internationale. A cette fin, ces économistes préconisent soit la création d'un mécanisme de solidarité automatique qui jouerait en faveur des pays en difficulté financière, soit la création d'Euro-bonds permettant aux de l'Union d'intervenir sur les marchés, soit les deux instruments à la fois. Or, les « propositions » faites par certains États membres en la matière (par exemple la proposition conjointe de M. Juncker et de M. Tremonti) ont été jusqu'à présent rejetées par les gouvernements allemand et français sans qu'un véritable débat n'ait pu s'instaurer au sein de l'Union. Il est vrai que des propositions émanant de la Commission européenne se heurteraient aux mêmes difficultés politiques, mais le propre de la méthode communautaire est que ces propositions seraient placées à l'ordre du jour des sessions du Conseil, voire du Conseil européen,

qu'elles feraient l'objet de résolutions votées par le Parlement européen, donc elles ne pourraient pas être écartées d'un simple revers de la main par deux États membres, fussent-ils deux grands pays. L'on pourrait rappeler à cet égard le cas du projet Galileo, où la proposition de la Commission avait suscité dès le début l'opposition d'au moins trois États membres, dont deux « grands » pays (Allemagne et Royaume-Uni). Pourtant, la Commission a insisté sur sa proposition et a fourni des réponses aux multiples questions/réserves formulées par les États opposés au projet (notamment sur le recours au financement privé). Finalement, après des années de négociation, la Commission, appuyée par le PE, a eu gain de cause.

b) Le budget européen et les nouvelles ressources propres.

Le Traité stipule que le budget européen est établi par l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil), dans le respect du cadre financier pluriannuel, sur la base d'une proposition de la Commission. Il revient à celle-ci de proposer les dépenses à financer chaque année dans la limite des ressources propres disponibles. La Commission dispose aussi du droit de proposer des nouvelles catégories de ressources propres tout comme il lui revient de saisir le Conseil et le PE du document qui servira de base à la négociation du nouveau cadre financier pluriannuel.

Cette procédure risquerait d'être faussée si les États membres devaient négocier entre eux aussi bien le budget annuel que le cadre financier pluriannuel sans disposer de propositions de la Commission visant à identifier l'intérêt général européen. C'est pourtant ce qui risque de se passer dès lors que certains États membres (Allemagne, France, Royaume-Uni, Autriche et Finlande) ont envoyé une lettre officielle aux institutions de l'Union indiquant que le budget européen ne devra pas dépasser le taux d'inflation de l'Union jusqu'à l'année 2020. En d'autres mots, tout le travail d'analyse du budget de l'Union et de consultation des parties concernées sur les priorités de dépenses effectué par la Commission – et qui devrait déboucher sur sa « proposition » de nouveau cadre financier pour les années 2014-2020 – risque d'être mis en cause par une position de négociation définie d'avance par certains pays contributeurs nets au budget de l'Union. Si l'on traduisait en termes de politiques la position de ces États membres, celle-ci aboutirait à figer la structure actuelle du budget de l'Union car la France voudra préserver les dépenses agricoles, l'Allemagne s'opposera à l'augmentation des dépenses liées à la cohésion et le Royaume-Uni voudra maintenir son rabais. Or, il apparaît clairement que, si l'Union voulait utiliser les nouvelles compétences octroyées par les mêmes États membres dans le Traité de Lisbonne et atteindre les objectifs de la Stratégie 2020 – pourtant approuvée par le Conseil européen – elle devrait disposer d'un budget largement supérieur à l'actuel.

Songez à la politique de recherche de l'Union ; les États membres n'ont aucune chance d'atteindre le seuil des 3% du PIB consacré à la recherche en 2020 dans la situation actuelle de raréfaction des ressources publiques nationales. L'intérêt général européen exigerait ainsi non seulement une augmentation conséquente du budget de l'Union mais également la création d'une nouvelle ressource propre, qui permettrait de donner une nouvelle flexibilité au budget de l'Union au moment où les budgets nationaux ne pourront pas prendre en charge des nouvelles dépenses en raison de la discipline budgétaire qu'ils devront respecter.

c) Une politique énergétique de l'Union.

Le Traité de Lisbonne stipule dans son article 194 (TFUE) que la politique de l'Union dans le domaine de

l'énergie vise entre autres, dans un esprit de solidarité entre les États membres, à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union. Cet objectif devrait être réalisé par des mesures adoptées selon la méthode communautaire (proposition de la Commission, décision du Conseil à la majorité qualifiée et codécision avec le PE, sauf pour les mesures fiscales). Or, le Conseil européen discute dès à présent d'une stratégie énergétique concernant à la fois l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, la sécurité de l'approvisionnement ainsi que l'action de l'Union vis-à-vis de ses principaux partenaires. Certes, des orientations politiques émanant des Chefs d'État et de gouvernement seraient fort utiles pour encourager la Commission à proposer les mesures législatives et, si possible, des projets d'accords avec les pays tiers concernés.

Conclusion

Les conclusions du Conseil européen de décembre 2010 en matière de gouvernance économique prévoient de modifier l'art.136 du Traité de Lisbonne en confiant aux États membres de la zone Euro la compétence d'instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone Euro dans son ensemble. Indépendamment des doutes déjà exprimés par plusieurs économistes sur le caractère suffisant de cet instrument pour sauvegarder la monnaie unique, cette disposition innove en introduisant une compétence intergouvernementale dans un cadre régi, pour l'essentiel, par la méthode communautaire. On sait pertinemment que cette solution vise à éviter un nouveau transfert de compétences aux institutions de l'Union, lequel ne pourrait pas faire l'objet d'une procédure simplifiée de révision du Traité et impliquerait probablement le recours au referendum dans certains États membres. Toutefois, l'Union européenne ne pourrait pas être enfermée à l'avenir dans ses compétences actuelles si la nécessité de les élargir devait apparaître au grand jour.

D'autre part, le recours à la méthode intergouvernementale en matière de gouvernance économique ou

dans les autres matières citées précédemment risque d'entrer en conflit avec les compétences déjà attribuées par les Traités aux institutions de l'Union et de conduire à des décisions fondées sur le minimum dénominateur commun, voire sur les intérêts prédominants de certains États membres (voir ci-dessus). En revanche, ce qui précède confirme, nous semble-t-il, le caractère plus équilibré et plus satisfaisant pour l'Union de la méthode communautaire et, à l'intérieur de celle-ci, du rôle joué par la Commission dans l'identification de l'intérêt général de l'Union.

Comme disait Jean Monnet dans ses Mémoires, « Mettre les gouvernements en présence, faire coopérer les administrations nationales part d'une bonne intention, mais échoue sur la première opposition d'intérêts s'il n'existe pas l'organe politique indépendant capable de prendre une vue commune et d'aboutir à une décision commune ». Cette affirmation, tirée d'une longue expérience de la coopération intergouvernementale, nous semble encore pertinente dans la phase actuelle du processus d'intégration européenne ■