

Politiser l'UE pour renforcer la méthode communautaire

Miguel Maduro

Notre Europe a ouvert le débat sur la méthode communautaire en publiant deux Brefs¹ portant sur la prise de décision dans l'UE.

Miguel Maduro² prend position. Après une analyse des origines de la crise de la méthode communautaire, il suggère de politiser davantage l'Union et la Commission, proposant un système comparable aux régimes semi-présidentiels, qu'il qualifie de « semi-fédéralisme ».

1. Les origines de la crise de la méthode communautaire

Deux raisons fondamentales expliquent la crise que traverse la méthode communautaire.

D'abord, l'institution qui incarne le mieux cette méthode, la Commission, est remise en question. La création d'un Président stable du Conseil européen, si elle n'a pas d'incidence juridique sur les compétences de la Commission, a affecté son statut d'acteur politique. Cette dernière a notamment vu décroître son influence en matière de mise sur agenda : d'une part, le Président du Conseil européen lui fait de la concurrence dans l'espace public ; d'autre part, le Conseil a confié à ce dernier des tâches jusqu'ici attribuées au Président de la Commission. De plus, la nature de la crise que traverse l'Union a renforcé le modèle intergouvernemental. Cette crise nécessitait en effet qu'un acteur impose son autorité, ce que seul le Conseil européen pouvait faire. En parallèle, le Parlement européen a utilisé de manière agressive ses nouvelles compétences pour asseoir son influence sur la Commission, qui se trouve donc dans une situation délicate : le Parlement souhaiterait qu'elle devienne son bras exécutif tandis que le rôle du Conseil européen risque de la reléguer au rang de simple secrétariat de l'Union européenne ou de grande agence de régulation.

Cependant, il existe une autre raison aux difficultés de la méthode communautaire, liée à une crise, plus profonde, de légitimité du processus d'intégration européenne. En effet, les rapports de l'UE avec le pouvoir et la démocratie ont été définis par une volonté de préserver son action des influences politiques. La légitimité de l'UE a donc été conçue dans une optique essentiellement technocratique au centre de laquelle se trouve la méthode communautaire. Son assise démocratique devait, elle, provenir des milieux politiques nationaux. Une stricte séparation des aspects technocratiques et politiques était donc nécessaire, d'où la nature technocratique et la neutralité idéologique de la Commission. L'euro est un autre exemple parlant. Il était perçu à l'origine comme le moyen idéal d'approfondir l'intégration européenne de manière classique : un élément technocratique disciplinant, sans les remplacer, les démocraties nationales. Son régime de gouvernance insistait sur la dimension technocratique du projet, mettant l'accent sur le rôle de la Banque centrale européenne (BCE) et son indépendance vis-à-vis des pressions politiques. Les politiques économiques et budgétaires restaient du ressort des États, qui étaient certes privés de politique monétaire mais étaient seulement tenus de respecter quelques règles limitées. Des aspects fondamentaux des politiques économiques et budgétaires restaient donc en dehors de la gouvernance de l'euro, ce qui était d'ailleurs nécessaire à la préservation des politiques nationales. Cependant, ce cloisonnement a échoué. Il s'est avéré que l'Union monétaire européenne ne pouvait pas être fondamentalement dépendante des

¹ Paolo Ponzano, « [Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ?](#) » Bref, n° 23, Notre Europe, février 2011 et Philippe de Schoutheete, « [Mode de décision dans l'Union](#) », Bref, n° 24, Notre Europe, mars 2011.

² Miguel Maduro enseigne le droit européen à l'Institut universitaire européen de Florence.

politiques nationales, ce qui a remis en cause la séparation entre les éléments technocratiques et politiques, à la base du projet européen (et de la méthode communautaire).

Cependant, la crise actuelle a aussi renforcé la méthode communautaire. En fait, chaque fois que la politique semble incapable de résoudre véritablement la crise, les États membres ont recours, de manière plus ou moins transparente, à la Commission et à d'autres institutions supranationales, comme l'illustre bien le rôle croissant de la BCE dans la résolution de la crise. Par conséquent, si la Commission a perdu de son pouvoir d'initiative politique au bénéfice du Conseil, elle a acquis des pouvoirs bien plus importants vis-à-vis des États membres, dans le cadre du pacte budgétaire et d'autres instruments juridiques liés à la crise budgétaire, dont le « Six-Pack ». Cette situation pourrait contraindre la Commission à jouer un rôle politique fondamental au niveau national sans disposer d'une quelconque légitimité ou autorité politique au niveau de l'UE, ce qui est impossible.

La crise de la méthode communautaire ne résulte donc pas seulement de l'importance croissante de la méthode intergouvernementale. Elle est due à un défi plus vaste du projet d'intégration européenne, lié à la nature de son autorité politique et de sa politique, et doit être résolue dans cette optique. La méthode communautaire ne doit pas être préservée au nom d'une forme de fétichisme communautaire ou du respect dû à ses fondateurs. Elle mérite d'être sauvée ou réformée parce qu'elle peut aider l'Union à relever les défis d'efficacité et de légitimité auxquels elle doit faire face, c'est-à-dire favoriser la démocratisation de l'Union et accroître son autorité politique. Une vie politique européenne est donc nécessaire. Je soutiens d'ailleurs depuis un certain temps déjà que la démocratie européenne ne peut pas fondamentalement dépendre des espaces publics nationaux. En effet, ces derniers rendent l'autorité politique de l'UE trop diffuse, donc inefficace mais ils sont surtout incapables de prendre en compte les conséquences des interdépendances européennes et de produire les dynamiques politiques transnationales nécessaires au succès d'une entité politique intégrée.

2. Renforcer la politisation de l'Union et de la Commission

Pour créer une vie politique européenne et, ce faisant, préserver et réformer la méthode communautaire, je pense qu'il faut, dans un premier temps, faire de l'élection du Parlement européen une compétition pour prendre la tête du gouvernement de l'Europe, ce que soutient également Simon Hix, entre autres. À cet égard, la mesure la plus importante serait la publication par les différents groupes politiques européens du nom de leur candidat pour la présidence de la Commission avant les élections européennes. Les traités confèrent actuellement au Conseil européen le pouvoir de proposer un candidat à cette fonction. Néanmoins, la soumission de ce choix à l'approbation du Parlement européen et l'attention accordée à la désignation de ce Président dans le processus électoral garantiraient que le « vainqueur » des élections devienne le Président. Un processus analogue existe dans plusieurs États membres, où le chef d'État nomme le chef du gouvernement à l'issue des élections législatives.

La cohésion de la Commission bénéficiera également du fait que le Président élu bénéficiera, face aux États membres, d'un pouvoir de négociation bien plus important dans le choix des autres membres de la Commission. Il serait même opportun de se demander si la composition de la Commission ne devrait pas refléter pleinement celle du Parlement européen après son élection. Selon les traités, la liste des autres membres de la Commission que le Conseil doit soumettre au Parlement doit tenir compte des suggestions des gouvernements nationaux (article 17, paragraphe 7, second alinéa du TUE). Cependant, les traités n'exigent ou même ne suggèrent aucunement que ces membres soient affiliés ou liés aux partis politiques au pouvoir au niveau national. Il serait donc possible, en l'état actuel des traités, que tous les membres de la Commission proposés par les gouvernements nationaux soient tenus de soutenir le programme politique défendu par le Président de la Commission lors de son élection. En tout état de cause, le lien qu'établissent actuellement les traités entre la Commission et le Parlement nécessiterait qu'il en soit ainsi. L'obligation d'indépendance à laquelle les traités (article 17, paragraphe 3 du TUE) astreignent les commissaires n'en serait pas remise en question : il s'agit d'une indépendance vis-à-vis des gouvernements nationaux et d'autres intérêts particuliers. D'ailleurs, la responsabilité de la Commission devant le Parlement européen, que prévoit le TUE (article 17, paragraphe 8), fait de cette dernière non plus une entité technocratique indépendante mais un organe politiquement responsable.

Cette approche présente des risques indéniables. En effet, la politisation de la Commission affectera forcément son image de neutralité et l'autorité qu'elle tire de sa nature d'entité semi-technocratique. Toutefois, dans les faits, cette autorité est déjà contestée. Au reste, l'élargissement des compétences de l'UE et de la Commission aux questions de politique économique et sociale entraînera forcément la politisation de la Commission. Seule la nature de cette politisation pose question. La situation dans certains États membres indique déjà clairement que la Commission ne parviendra pas à préserver son image de neutralité technocratique dans un contexte de vives controverses sur des questions politiques. Elle sera même perçue comme une entrave à la démocratie et à la politique, non plus comme l'organisme qui introduit de la raison dans les passions politiques nationales mais comme une source de passion sans politique. Pour exercer efficacement et légitimement le rôle qui lui incombe dans la nouvelle gouvernance de l'UE, la Commission devra s'inscrire dans une sphère politique où la légitimité de la raison qu'elle imposera aux États profitera à son autorité durant la délibération politique.

Une des premières conséquences de la transformation des élections européennes en compétition pour gouverner l'Europe sera la promotion de politiques transnationales. En effet, après avoir désigné un candidat à la présidence de la Commission, chaque groupe politique européen devra établir un programme politique. Or, de toute évidence, pour obtenir l'adhésion d'un groupe politique dans son ensemble et garantir un succès dans tous les États membres, ces programmes devront se concentrer sur des questions purement européennes, sur lesquelles les citoyens ne sont pas divisés selon les frontières nationales mais par-delà ces dernières. La seule nécessité de mettre en place ces programmes conduirait à l'apparition d'une vie politique européenne. Le suffrage lui-même serait centré sur les questions européennes définies par les candidats et leurs programmes politiques respectifs. La participation aux élections devrait par ailleurs augmenter. En effet, la possibilité de choisir un gouvernement et son responsable mobiliserait probablement plus les électeurs que la perspective d'un renforcement des compétences du Parlement ou les campagnes d'informations.

Outre une légitimité renforcée, la Commission et son Président en tireraient un capital politique. L'autorité politique de l'Union y gagnerait également. De plus, le lien établi entre l'élection et un programme politique spécifique confèrerait à la Commission et au Parlement une légitimité politique forte pour mettre en œuvre les propositions de ce programme. Ainsi, les discussions actuelles sur la crise de l'euro seraient complètement différentes si les propositions de la Commission avaient été au centre d'un débat engagé et suivi pendant les précédentes élections et si le résultat du suffrage les avait avalisées.

Il ne s'agit pas ici d'annoncer la mise à l'écart des gouvernements nationaux et du Conseil des processus décisionnels de l'UE, bien au contraire. Ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable. Ils joueront je pense un rôle dans le système politique de l'UE par l'exercice de leur pouvoir de veto. Cependant, l'initiative politique devrait appartenir aux institutions engagées dans la vie politique européenne. À cet égard, le système que je propose est similaire aux dynamiques de pouvoir qui existent dans les régimes semi-présidentiels, d'où le qualificatif de semi-fédéralisme.