

# LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE, SYSTÈME OPÉRATIONNEL « PAR DÉFAUT » DE L'UE

Renaud Dehousse | *Conseiller à Notre Europe - Institut Jacques Delors et directeur du Centre d'études européennes de Sciences Po Paris*

Cette synthèse revient sur un ensemble de contributions publiées par *Notre Europe - Institut Jacques Delors* sur la méthode communautaire et l'évolution du système institutionnel européen. Après avoir procédé à un inventaire des raisons qui sont souvent avancées pour parler d'une crise du modèle communautaire, elle en propose une lecture alternative, dans laquelle la méthode communautaire est vue comme une forme de gouvernance « par défaut », à laquelle les États ont recours de façon régulière, quelles que puissent être les réserves qu'ils nourrissent, lorsqu'ils se voient contraints de coopérer.

Il y a plus de vingt ans, le Premier ministre britannique John Major décrivait (déjà !) la méthode communautaire comme « une idée dépassée », pour mieux souligner le besoin d'expérimenter de nouvelles formes de coopération inter-étatique. C'était l'époque du **traité de Maastricht**, source de grands débats sur les contours de l'union politique.

Plus de deux décennies riches en nouveautés se sont écoulées, mais **le débat n'a guère évolué**. Les chefs d'État et de gouvernement se hasardent parfois à théoriser de nouvelles formes de gouvernance, comme l'a fait Mme Merkel dans un grand discours à Bruges<sup>1</sup>, à quoi les représentants des institutions répondent en défendant la validité du modèle communautaire<sup>2</sup>. Celui-ci reste une référence obligatoire dans tout débat sur l'avenir de l'Europe : durant la négociation du « traité constitutionnel », par exemple, un groupe de membres de la Convention européenne, pour la plupart issus de petits pays, avaient choisi de se présenter comme les « amis de la méthode communautaire ». De même, bien que l'on ait beaucoup épilogué sur le fait que la crise de la dette souveraine avait vu une montée du rôle du Conseil européen, dont le *leadership* est désormais incontesté, un des éléments essentiels de la réponse européenne à cette crise a bel et bien été le **renforcement des pouvoirs des institutions supranationales de l'Union** : la Banque centrale européenne a été appelée à jouer un rôle qui s'apparente beaucoup à celui d'un prêteur en dernier ressort, la Commission a vu ses pouvoirs de surveillance considérablement renforcés par le « pacte budgétaire » et, sans le veto britannique, il en aurait été de même de la Cour de justice. L'histoire n'est donc pas à sens unique...

Pour faire le point sur la situation actuelle, *Notre Europe - Institut Jacques Delors* a demandé à plusieurs spécialistes de **passer en revue les principaux aspects de la gouvernance actuelle de l'Union et les problèmes auxquels celle-ci est confrontée**. La présente contribution entend offrir une première synthèse de leurs remarques.

## 1. L'essence de la méthode communautaire

Une des premières difficultés auxquelles il faut faire face est d'ordre conceptuel. Que faut-il entendre par « méthode communautaire » ? Faute d'une définition généralement acceptée, les analystes ont souvent recours à des notions contradictoires. Il est évidemment difficile dans ce contexte de déterminer ce qui est conforme au modèle initial<sup>3</sup>.

Une des définitions les plus souvent citées a été donnée par la Commission dans son Livre Blanc sur la gouvernance européenne :

« La méthode communautaire ... assure le traitement équitable de tous les États membres, des plus grands aux plus petits. Elle fournit un moyen d'arbitrer entre divers intérêts au travers de deux filtres successifs : le filtre de l'intérêt général, au niveau de la Commission ; le filtre de la représentation démocratique, européenne et nationale, au niveau du Conseil et du Parlement, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union.

- 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. »<sup>4</sup>.

Cette définition met en lumière les deux aspects essentiels du modèle communautaire :

- D'une part, la **délégation de pouvoirs** à des organes indépendants (la Commission et la Cour de justice, auxquelles on ajouterait aujourd'hui la Banque centrale européenne), principe qui constitue incontestablement la clef de voûte du système institutionnel européen, sur lequel la déclaration Schuman insistait déjà.
- D'autre part, son corollaire, la **limitation des pouvoirs souverains** des États membres, qui acceptent la possibilité d'être mis en minorité en cas de vote et la soumission au droit communautaire<sup>5</sup>.

Elle souligne par ailleurs les deux sources de légitimité sur lesquelles on s'appuie pour légitimer l'ensemble : la représentation des États au sein d'organes intergouvernementaux et celle des citoyens dans un parlement élu.

Si l'on peut trouver des équivalents à chacun de ces éléments sur la scène internationale, force est de reconnaître qu'ils font l'objet d'un usage beaucoup plus systématique dans l'Union européenne<sup>6</sup>. C'est précisément là ce qui fait **l'originalité du modèle institutionnel** que celle-ci offre.

## 2. Un modèle en crise ?

Après les grandes avancées des années 80, marquées par la relance du processus d'intégration, **la méthode communautaire est entrée dans une zone de turbulence**. Sans entrer dans trop de détails, on rappellera ici quatre aspects principaux de cette évolution, essentiels pour comprendre les débats du moment.

Tout d'abord, les difficultés qui ont entouré la **ratification du traité de Maastricht** ont mis en évidence le fait que les débats sur le « déficit démocratique » n'étaient pas seulement d'ordre académique, mais trouvaient un large écho au sein de la population des pays

européens. Les sondages ont largement montré que le « consensus permissif »<sup>7</sup> qui avait accompagné le démarrage de la construction européenne n'était plus qu'un lointain souvenir. Même si l'intégration reste vue de façon assez positive, les Européens manifestent souvent une certaine impatience à l'égard de processus décisionnels qu'ils ne comprennent pas ou de décisions qui leur paraissent menacer leur mode de vie. Leur désaffection est manifeste au moment des élections européennes, où la participation recule de façon apparemment inexorable.

Deuxièmement, à partir de la même époque, les gouvernements ont commencé à montrer des signes d'impatience à l'égard de ce qui apparaissait à beaucoup comme une croissance sans limite des pouvoirs de l'Europe, dont la Commission était l'emblème. Ils ont donc eu **tendance à multiplier les contre-pouvoirs**. La structure en piliers du traité de Maastricht constituait à bien des égards la première manifestation de cette tendance : tout en acceptant la nécessité d'une discipline européenne dans des domaines qui relevaient de leurs pouvoirs régaliens, comme la politique étrangère, la sécurité ou la justice, ils manifestaient de la sorte leur refus de voir les institutions supranationales jouer à ce niveau un rôle semblable à celui qui leur est traditionnellement dévolu dans les matières « communautaires ». De façon symptomatique, à chaque fois qu'une impulsion européenne s'est faite sentir, on y a répondu en mettant en place des structures *ad hoc*, auxquels les pouvoirs ont été chichement comptés : Haut représentant pour la politique étrangère, Eurogroupe et son président, pour finir avec la grande innovation du traité de Lisbonne, la mise en place d'une présidence stable du Conseil européen, qui ne pouvait qu'empiéter sur les fonctions d'initiative et de médiation qui incombent à la Commission dans le modèle communautaire. Cette montée en puissance de l'intergouvernementalisme a clairement joué en faveur du Conseil européen. Érigé en institution de l'Union par le traité de Lisbonne, celui-ci fait désormais partie intégrante du système institutionnel communautaire<sup>8</sup>.

Une **évolution** du même ordre peut être observée **au niveau des instruments des politiques européennes**. À la vague d'harmonisation qui avait marqué le programme relatif à l'achèvement du marché intérieur a succédé une phase caractérisée par la recherche de méthodes qui réduisent les contraintes imposées aux administrations nationales : gestions par les objectifs, *benchmarking*, contrôle par les pairs, etc. Cette approche, inaugurée pour l'union monétaire, a ensuite été érigée par la stratégie de Lisbonne en principe fondateur des stratégies de réforme des États providence

et d'amélioration de la compétitivité. Elle illustre la vogue des « nouveaux modes de gouvernance », dans laquelle la Commission est reléguée à un rôle secondaire, tandis que le Conseil européen est censé assurer une fonction de pilotage. Toutes ces évolutions témoignent d'une volonté de rupture avec l'idée de délégation de pouvoirs qui est au cœur de la méthode communautaire, au profit de ce que l'on a pu définir comme un « transgouvernementalisme intensif »<sup>9</sup>.

Enfin, au cours de la même période, une **dose massive de parlementarisme** a été injectée dans le système européen. À chaque réforme des traités, le Parlement a vu s'accroître ses prérogatives législatives, budgétaires et de contrôle, passant en deux décennies du statut d'assemblée consultative à celui de co-législateur, sur un pied d'égalité avec le Conseil.

**La Commission, cœur du modèle communautaire, a dû s'adapter à la montée en puissance de ses interlocuteurs.** Ses pouvoirs d'initiative sont évidemment conditionnés par le pouvoir d'orientation du Conseil européen<sup>10</sup>, et elle est soumise à un contrôle parlementaire plus serré que par le passé. Elle est loin de montrer la même force politique qu'auparavant<sup>11</sup>. Faut-il pour autant en conclure la fin de la méthode communautaire ?

### 3. Le système opérationnel par défaut de l'Union

La réponse à cette question est à mes yeux négative. En dépit des éléments qui viennent d'être rappelés, les indices de la pertinence du modèle original sont nombreux.

Observons tout d'abord que le **champ d'application de ce modèle** s'est considérablement étendu - y compris au cours des dernières années. Bien que le traité CECA ait pris fin cinquante ans après son entrée en vigueur, des variantes du modèle de gouvernance original qu'il avait mis en place ont progressivement été introduites dans de nouveaux domaines, dont certains, comme la monnaie ou la justice, appartiennent clairement au noyau dur des compétences régaliennes des États. D'autres discernent même des éléments d'un « esprit communautaire » dans le domaine de la défense, que l'on considère pourtant comme relevant de la « haute politique »<sup>12</sup>.

La pérennité du modèle communautaire doit beaucoup à la **capacité d'adaptation** dont il a fait preuve. Les principales innovations des deux dernières décennies

ont pu être absorbées sans choc majeur. Le Parlement, dont les pouvoirs sont bien plus importants qu'on ne le croit généralement, a su se tailler une place au soleil sans que cela ne remette en cause le caractère consensuel de la prise de décision, essentiel à la stabilité politique de l'ensemble<sup>13</sup>. Le doublement des États membres, avec les élargissements de 2004 et 2007, ne semble pas avoir eu sur la productivité de l'appareil législatif les effets délétères que beaucoup redoutaient. Un réseau dense d'organes et de comités a permis aux nouveaux venus d'assimiler les règles du jeu avec une relative facilité, comme en témoigne la diffusion des pratiques de vote au sein du Conseil<sup>14</sup>.

La place du modèle communautaire s'explique aussi par **l'échec des différentes alternatives** qui ont été imaginées au fil du temps. L'évolution du système en « piliers » de Maastricht, dont il a été question plus haut, est tout à fait révélatrice à cet égard. En matière de justice et d'affaires intérieures (JAI), les mesures de sauvegarde qui avaient été conçues pour protéger la souveraineté nationale contre toute velléité de contrôle de « Bruxelles » ont progressivement fait place aux règles communautaires ordinaires. Même si l'évolution est plus lente pour ce qui est de la politique « étrangère », on n'en a pas moins accepté avec le traité de Lisbonne un rapprochement entre les services du Haut représentant et ceux de la Commission, qui cohabitent désormais au sein du nouveau Service européen d'action extérieure. Cette évolution s'explique par une donnée simple : dans un cas comme dans l'autre, les autorités nationales ont eu l'occasion de prendre la mesure de l'inefficacité des solutions intergouvernementales imposées à Maastricht. Le même sentiment d'échec entoure la méthode ouverte de coordination (MOC), qui n'a pas permis d'atteindre les objectifs - sans doute excessifs - qui lui avaient été assignés par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. En d'autres termes, les éléments d'intergouvernementalisme insérés à intervalles réguliers dans le système institutionnel européen finissent souvent par déboucher sur des **solutions inspirées plus ou moins directement du modèle communautaire**<sup>15</sup>.

La centralité de celui-ci est aussi clairement apparue lorsqu'il a fallu innover pour apporter des réponses structurelles aux défis qui menaçaient la stabilité de la zone euro. Même si certains ont annoncé que l'heure était à l'intergouvernementalisme<sup>16</sup>, les **innovations mises en place par les États membres étaient fortement teintées de supranationalisme** : renforcement des pouvoirs de contrôle de la Commission, octroi de pouvoirs de surveillance sur les marchés financiers à la Banque centrale européenne, etc. Le phénomène

est d'autant plus remarquable qu'il intervenait à un moment où la plupart des gouvernements paraissent avant tout soucieux de préserver leur pouvoir face à l'Europe. Pressés de mettre sur pied des mécanismes fiables, ils n'en ont pas moins accepté de s'en remettre à des mécanismes d'inspiration clairement supranationale – faute de mieux, en quelque sorte.

## Conclusion

Gardons-nous cependant d'en tirer des conclusions trop conservatrices. Si la méthode communautaire a ainsi apporté la preuve de sa centralité dans le système

politique européen, c'est en partie parce qu'elle répondait à des nécessités fonctionnelles – dont notamment le besoin de mécanismes qui atténuent les tensions inter-étatiques – mais aussi, dans une large mesure, parce qu'elle a su s'adapter à des conditions fort différentes de celles qui avaient présidé à son invention dans les années cinquante. Or il y a fort à parier que le renforcement récent des pouvoirs de l'Union confèrera une acuité nouvelle à la question de sa légitimité aux yeux des peuples<sup>17</sup>. Saura-t-on innover, et concilier la logique consensuelle qui préside aux travaux de l'Union avec plus de démocratie ? La stabilité à long terme du système européen dépend dans une large mesure de la réponse qui sera donnée à cette question.

1. Angela Merkel, *Discours* prononcé à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 61<sup>ème</sup> année académique du Collège d'Europe à Bruges le 2 novembre 2010.
2. Voir par exemple l'intervention du Président Barroso au *séminaire sur la méthode communautaire* organisé par *Notre Europe* et le BEPA le 28 février 2012.
3. Voir à ce sujet Philippe de Schoutheete, « *Mode de décision dans l'Union européenne* », *Les Brefs*, n°24, *Notre Europe*, mars 2011 et Paolo Ponzano, « *Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ?* », *Les Brefs*, n°23, *Notre Europe*, mars 2011.
4. Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, 25 juillet 2001, pp. 9-10.
5. On parlera à ce propos de « supranationalisme normatif », Joseph H.H. Weiler, *Il sistema comunitario*, Bologna, Il Mulino, 1985.
6. R. Dehousse (ed), *The 'Community Method'. Obsolete or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
7. L'expression est de L. Linberg et S. Scheingold, Linberg, *Europe's Would-be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970.
8. Philippe De Schoutheete, « *Conseil européen et méthode communautaire* », *Policy Paper*, n°56, *Notre Europe*, juillet 2012.
9. Helen Wallace, 'The Institutional Setting', in Wallace H. and Wallace W. (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-37.
10. Daniela Corona, Costanza Hermanin et Paolo Ponzano, « *Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ?* », *Études et recherches*, n°89, *Notre Europe*, janvier 2012.
11. Jean-Paul Jacqué, « *Le nouveau discours de la méthode* », *Tribune, Notre Europe*, septembre 2011.
12. J. Howorth, 'The political and Security Committee: A Case study in 'Supranational Intergovernmentalism'', in R. Dehousse (ed), *The 'Community Method'. Obsolete or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 91-117.
13. Olivier Costa, Renaud Dehousse et Aneta Trakalová, « *La codécision et les accords précoces. Progrès ou détournement de la procédure législative* », *Études et recherches*, n°84, *Notre Europe*, mars 2011.
14. Stéphanie Novak, « *Usages du vote à la majorité qualifiée de l'Acte unique européen à nos jours : une permanence inattendue* », *Études et recherches*, n°88, *Notre Europe*, novembre 2011.
15. Richard Corbett, « *De la méthode communautaire* », *Tribune, Notre Europe*, septembre 2011.
16. Voir notamment le *discours* prononcé par Nicolas Sarkozy à Toulon le 1<sup>er</sup> décembre 2011.
17. Florence Chatiel, « *De la méthode fonctionnaliste à la méthode démocratique* », *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012 ; Miguel Maduro, « *Politiser l'UE pour renforcer la méthode communautaire* », *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012.

DE LA MÉTHODE FONCTIONNALISTE À LA MÉTHODE DÉMOCRATIQUE  
Florence Chatiel, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012

POLITISER L'UE POUR RENFORCER LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE  
Miguel Maduro, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, octobre 2012

DE LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE  
Richard Corbett, *Tribune, Notre Europe*, septembre 2011

LE NOUVEAU DISCOURS DE LA MÉTHODE  
Jean-Paul Jacqué, *Tribune, Notre Europe*, septembre 2011

MODE DE DÉCISION DANS L'UNION EUROPÉENNE  
Philippe de Schoutheete, *Les Brefs*, n°24, *Notre Europe*, mars 2011

MÉTHODE INTERGOUVERNEMENTALE OU MÉTHODE COMMUNAUTAIRE : UNE QUERELLE SANS INTÉRÊT ?  
Paolo Ponzano, *Les Brefs*, n°23, *Notre Europe*, mars 2011

Sur le même thème...

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*