

Séminaire sur la méthode communautaire

Eléments de synthèse

Yves BERTONCINI et Valentin KREILINGER

Préface de Jacques DELORS

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa



Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe

Séminaire sur la méthode communautaire organisé par *Notre Europe* et le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA)

Bruxelles, 28 février 2012

Éléments de synthèse

Par Yves Bertoncini, Secrétaire général de *Notre Europe*
Et Valentin Kreilinger, Assistant de recherche à *Notre Europe*

Préface de Jacques Delors



Yves Bertoncini

Yves Bertoncini est secrétaire général de *Notre Europe* depuis avril 2011.

Auparavant, il a notamment été conseiller auprès du Secrétaire général des Affaires européennes (Paris) et chargé de mission « Europe et stratégie de Lisbonne » au Centre d'analyse stratégique (Paris).

Il est administrateur de la Commission européenne.

Yves Bertoncini enseigne les questions européennes à l'IEP Paris et au Corps des Mines (Mines Paris Tech) et a enseigné à l'Ecole nationale d'administration (2007-2009).



Valentin Kreilinger

Valentin Kreilinger est assistant de recherche à *Notre Europe*.

Titulaire d'un master « Politique et gouvernement dans l'Union européenne » de la London School of Economics and Political Science, il a également étudié les sciences politiques et l'histoire à l'Université Ludwig Maximilian de Munich avant de passer une année en échange à l'Institut d'études européennes de l'Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle.

Notre Europe

Notre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu



Le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA) a pour principale vocation de constituer une passerelle entre les décideurs politiques de la Commission européenne et les acteurs de la société qui peuvent contribuer utilement à l'élaboration des politiques européennes. À ce titre, le Bureau établit des liens entre la Commission européenne et les groupes de réflexion, les universités, la société civile, les Églises et les communautés de conviction.

Préface

Alors que l'Union européenne affronte une crise à la fois politique, économique, financière et sociale, les débats ne cessent d'alimenter les échanges, voire la confrontation des analyses et des propositions, non seulement pour éteindre les feux de la spéculation, mais aussi pour trouver une sortie vers un nouvel élan et un nouveau développement.

Dans ce contexte, il est vital de traiter également de la gouvernance, ne serait-ce que pour écarter les idées trop simples qui s'affrontent sur ce sujet. D'où l'appel à des acteurs divers – gouvernants, praticiens, théoriciens de la scène politique – capables de débattre, dans la sérénité et sur la base des faits, de leur appréhension des réalités et de leurs recommandations.

Il faut donc remercier le BEPA et le think tank *Notre Europe* d'avoir convaincu les meilleurs praticiens, les hommes et les femmes les plus engagés dans la gestion communautaire, de participer à ce séminaire.

Je ne vais pas m'attacher à résumer ces textes, car ils sont denses et explicites. Et je ne vais pas davantage en tirer des conclusions. Non, les textes doivent être lus avec attention. Ils fournissent les grilles d'analyse, décrivent

des mécanismes complexes et en constante évolution, sous la contrainte des traités et sous l'évolution des faits.

Bien sûr, les deux pôles de la réflexion demeurent la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale. Ces références, dans leur pureté d'origine, si je puis m'exprimer ainsi, demeurent des guides indispensables pour la réflexion.

Ainsi, sommes-nous même armés pour décortiquer le système spécifique qui est à l'œuvre, mélange des deux méthodes, selon les proportions qui ont varié et peuvent encore changer.

La richesse des contributions et l'expérience incomparable des acteurs font de ce document l'indispensable outil pour comprendre, analyser, puis, si nécessaire, proposer.

L'Union doit faire face à trois impératifs : la nécessité, l'efficacité et la légitimité. C'est au regard de ces critères que nous devons ouvrir le chantier du renouveau institutionnel et démocratique.

Le discours de la méthode n'est pas séparable de l'affirmation d'une vision pour l'Europe. Une difficulté de plus, une difficulté majeure pour qui veut que la gouvernance serve utilement la vision choisie et fasse progresser, sur tous les plans souhaités, la construction communautaire.

Les travaux de ce séminaire aideront chacun à mieux servir la cause d'une Europe unie dans sa diversité.

Merci et bon courage à tous ces pionniers de l'espérance européenne.

Jacques Delors – Président fondateur de Notre Europe

Table des matières

Introduction	p. 1
1. La définition des composantes de la méthode communautaire	p. 3
1.1. Les fondements philosophiques, juridiques et institutionnels de la méthode communautaire	p. 3
1.2. Le droit d'initiative et son monopole entre les mains de la Commission européenne	p. 4
1.3. Vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres	p. 5
1.4. L'obligation d'appliquer les décisions au niveau national	p. 6
2. L'évolution pragmatique de la méthode communautaire comme élément central du processus d'intégration européenne	p. 9
2.1. Les avantages de la méthode communautaire en termes de flexibilité	p. 9
2.2. L'émergence du Conseil européen comme institution européenne, depuis le traité de Lisbonne, a eu une influence importante sur le fonctionnement de la méthode communautaire	p. 10
2.3. Le renforcement constant du rôle du Parlement européen a également eu une influence majeure sur le fonctionnement de la méthode communautaire	p. 12
2.4. Même le rôle du Conseil des ministres a considérablement évolué depuis sa création	p. 13
3. Entre la crise et le nouveau traité, la méthode communautaire a été mise à l'épreuve	p. 15
3.1. Les avantages comparatifs de la méthode communautaire par rapport à d'autres approches	p. 15

3.2. La crise en cours est un « test grandeur nature » pour la méthode communautaire	p. 17
3.3. La mise en place de la « différenciation » au sein de l'UE, pierre de touche de la méthode communautaire	p. 19
IV. Rapport entre la représentativité politique des institutions et leur niveau d'implication dans la mise en œuvre de la méthode communautaire	p. 23
4.1. Le fonctionnement et l'influence ambigus du Conseil européen pourraient être clarifiés	p. 23
4.2. Les rôles, la composition et les règles de vote de la Commission européenne ne devraient être modifiés que conjointement	p. 24
V. Le fonctionnement de la méthode communautaire et ses défis en termes de contrôle démocratique aux niveaux européen comme national	p. 27
5.1. Le nécessaire renforcement de la composante politique du système décisionnel de l'UE	p. 28
5.2. Un rôle plus important des parlements nationaux aux niveaux européen et national	p. 30
5.3. Avec un Parlement européen plus « politique », l'UE gagnerait en légitimité	p. 31
Annexe 1 – Programme du séminaire sur la méthode communautaire	p. 33
Annexe 2 – Discours d'ouverture par José Manuel Barroso : « La gouvernance européenne et la méthode communautaire »	p. 35
Annexe 3 – Remarques conclusives par António Vitorino : « La méthode communautaire : évolutions historiques et défis politiques »	p. 51

Introduction

Le séminaire de travail sur la méthode communautaire co-organisé par le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA) de la Commission européenne et *Notre Europe (voir Annexe 1)* s'est ouvert sur un discours de José Manuel Barroso et s'est achevé sur des conclusions d'António Vitorino (*voir Annexes 2 et 3*).

Ce séminaire s'est articulé autour de deux volets, dans lesquels six intervenants de marque ont exposé leurs points de vue et répondu aux questions posées. À l'occasion d'un déjeuner de travail, les Secrétaires généraux de la Commission, du Conseil et du Parlement européen ont également fait part de leurs réflexions.

Les contributions successives des animateurs et participants sont présentées ci-après conformément à la règle de Chatham House. Elles ont permis de définir cinq problématiques principales et de nombreux éléments d'analyse et orientations pour l'avenir¹ :

1. La définition des composantes de la méthode communautaire ;
2. L'évolution pragmatique de la méthode communautaire comme élément central du processus d'intégration européenne ;
3. Entre la crise et le nouveau traité, la méthode communautaire a été mise à l'épreuve ;
4. La représentativité politique des institutions influence leur mode d'implication dans la mise en œuvre de la méthode communautaire ;
5. La méthode communautaire est confrontée à des défis en termes de contrôle démocratique aux niveaux européen comme national.

1. Les opinions exprimées ici ne sont pas nécessairement celles de *Notre Europe* ou du BEPA.

1. La définition des composantes de la méthode communautaire

La méthode communautaire a été définie sur la base de plusieurs éléments d'analyse tenant compte de ses dimensions philosophique, juridique et institutionnelle.

1.1. Les fondements philosophiques, juridiques et institutionnels de la méthode communautaire

Fondements philosophiques : une méthode reposant sur le principe de non-domination

- Une méthode adaptée au pluralisme radical de l'UE et fondée sur un équilibre des pouvoirs établi de manière à intégrer tous les intérêts en jeu et à promouvoir « l'unité dans la diversité » ;
- Une méthode qui, malgré les difficultés, garantit le traitement juste et équitable des États membres ;

- Une troisième voie qui rejette les méthodes purement intergouvernementales et supranationales.

Fondements juridiques : un processus décisionnel normatif

- Une méthode reposant sur la primauté du droit (*Rechtsgemeinschaft*);
- Une approche originale de l'élaboration des lois, même si elle se retrouve parfois dans d'autres cadres internationaux (OMC);
- Primauté et effet direct du droit européen sont les clés de voûte de la méthode communautaire.

Fondements institutionnels : trois caractéristiques principales

- Monopole de l'initiative législative détenu par la Commission européenne;
- Vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres;
- Obligation de mettre en œuvre les décisions au niveau national, notamment par des mécanismes d'exécution de type judiciaire.

1.2. Le droit d'initiative et son monopole entre les mains de la Commission européenne

Ce monopole de la Commission couvre pratiquement tous les domaines politiques

- Il couvre presque toutes les initiatives de nature législative;
- Il ne s'applique ni à la politique étrangère et de sécurité commune, ni à la justice et aux affaires intérieures, domaines dans lesquels un groupe d'États membres peut proposer un texte, même si c'est extrêmement rare;
- Ce droit exclusif d'initiative législative sert à protéger les petits États membres contre une éventuelle coalition d'États plus grands et à éviter les propositions peu orthodoxes.

La sélection des propositions législatives est largement partagée par les différentes institutions

- Le fait que la Commission détienne le droit d’initiative ne signifie pas que toutes les initiatives doivent intellectuellement venir d’elle : l’essentiel reste l’élaboration des textes ;
- Comme indiqué dans une récente étude² publiée par *Notre Europe*, le Conseil européen et le Parlement européen pèsent positivement sur l’exercice du droit d’initiative par la Commission – au reste, l’influence politique de ces deux institutions est légitime.

Le monopole de l’initiative permet à la Commission de rédiger le texte des propositions

- La Commission peut donc définir la portée et le contenu de ces propositions ;
- Cette prérogative, qui est extrêmement importante pour définir les termes du débat et de la décision finale, doit être conservée ;
- Si l’élaboration des textes devait être réalisée par ou avec d’autres institutions, l’équilibre des pouvoirs au sein du système institutionnel pourrait s’en trouver profondément bouleversé.

1.3. Vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres

Prévu dans les traités depuis l’origine, le vote à la majorité qualifiée n’a vu le jour qu’avec l’Acte unique européen.

Sa mise en place a un effet positif concret

- La transition vers un vote à la majorité qualifiée a un effet positif sur la culture largement partagée du compromis³ ;

2. Daniela Corona, Costanza Hermanin and Paolo Ponzano, « [Le pouvoir d’initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ?](#) », *Étude n° 89, Notre Europe*, janvier 2012.

3. Voir Stéphanie Novak, « [Usages du vote à la majorité qualifiée de l’Acte unique européen à nos jours : une permanence inattendue](#) », *Étude n° 88, Notre Europe*, novembre 2011.

- La possibilité de voter à la majorité qualifiée confère une plus grande efficacité au Conseil des ministres ;
- La majorité qualifiée inversée permet en outre de limiter davantage la capacité des États membres à s'opposer à une proposition de la Commission.

Le vote à la majorité qualifiée a également une forte portée symbolique

- La possibilité de recourir individuellement au droit de veto est supprimée ;
- Au niveau national, certains discours avancent que l'abandon de l'unanimité s'est fait au détriment de la souveraineté ;
- Cette dimension symbolique est importante dans l'UE, où la moitié des États membres ont retrouvé leur souveraineté à la fin des années 1990.

1.4. L'obligation d'appliquer les décisions au niveau national

Des institutions supranationales ont été instaurées pour garantir la crédibilité des engagements des États membres

- Les engagements que prennent les États membres doivent être contrôlés par un tiers ;
- La Commission aide la Cour de justice à assurer le suivi de la bonne application des décisions prises ;
- L'élaboration du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) montre que les pouvoirs d'application de la Commission et de la Cour de justice ont toujours été perçus comme des mécanismes utiles, même si leur rôle est sujet à critique.

Le rôle clé de la Cour de justice de l'UE

- La Cour de justice exerce une influence constante dont l'importance n'avait pas été prévue lors de sa création ;
- Certains arrêts de référence (sur l'effet direct et la primauté du droit communautaire) ont donné naissance à une communauté de droit originale ;
- À ce titre, la décision récente d'un tribunal tchèque refusant d'appliquer un arrêt de la Cour européenne de justice pourrait constituer une remise en cause directe de la méthode communautaire.

2. L'évolution pragmatique de la méthode communautaire comme élément central du processus d'intégration européenne

Le fonctionnement originel de la méthode communautaire remonte à la Communauté européenne du charbon et de l'acier et a été, en partie, repris dans la Communauté économique européenne. Cependant, son application a nettement évolué depuis lors. Les débats sur la méthode communautaire tournent parfois à la discussion idéologique sur la défense de différents dogmes mais une évaluation prudente de ses évolutions permet d'éviter cet écueil.

2.1. Les avantages de la méthode communautaire en termes de flexibilité

Une flexibilité prouvée à de nombreuses occasions (crise, nouveau traité)

- La « crise de la chaise vide » a empêché la transition vers un vote à la majorité qualifiée mais cette transition a pu être instaurée grâce à l'Acte unique européen, même si certains secteurs sont toujours soumis à une décision unanime ;

- Le traité de Maastricht a mis en place une « structure à trois piliers » qui a finalement été abandonnée avec le traité de Lisbonne ;
- La construction européenne a toujours dû arbitrer entre les impératifs d'efficacité, de légitimité et de nécessité et, dans la plupart des cas, c'est la méthode communautaire qui a émergé au centre de ce triangle.

Le besoin naturel d'adaptation

- Toute méthode qui fonctionne doit pouvoir s'adapter à une évolution du contexte, comme c'est le cas pour la méthode communautaire et l'intégration européenne, sans que son originalité et sa force en tant que référence ne s'en trouvent affectées ;
- L'adaptation du processus décisionnel à un nouvel équilibre des forces ne doit pas être considérée comme une trahison des valeurs et procédures traditionnelles mais comme un signe de flexibilité nécessaire dans un système institutionnel complexe (l'émergence du Parlement européen en est un exemple emblématique) ;
- Toutes les adaptations de la méthode communautaire ont été possibles car elles ne sont pas le produit d'un « jeu à somme nulle » entre les institutions européennes : le rôle de l'UE dans son ensemble a crû en parallèle.

2.2. L'émergence du Conseil européen comme institution européenne, depuis le traité de Lisbonne, a eu une influence importante sur le fonctionnement de la méthode communautaire

Une confusion certaine influe sur la perception du Conseil européen et, de manière plus générale, de la méthode intergouvernementale

- Il serait faux de considérer que les rencontres des chefs d'États et de gouvernements constituent une « méthode intergouvernementale »,

expression qui désigne en général une coopération s'inscrivant hors du cadre communautaire (les accords de Schengen jusqu'en 1999 par exemple) ; il y a 30 ans, les décisions prises au sein et hors des institutions ne se chevauchaient pas mais une confusion est apparue avec la « structure en piliers » établie par le traité de Maastricht. Aujourd'hui, seules les coopérations entreprises hors du cadre de l'UE doivent être considérées comme « intergouvernementales » ;

- L'apparition d'un président permanent du Conseil européen a également influé sur les procédures et la perception du système institutionnel dans la mesure où elle impose la redéfinition d'un équilibre des pouvoirs avec le président de la Commission ;
- Le fait que le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance soit parfois qualifié de « traité intergouvernemental » introduit une certaine confusion (car tout traité est conclu entre plusieurs États) ; cette confusion est d'autant plus paradoxale que ce traité a pour effet de renforcer le rôle de la Commission.

Le Conseil européen fait désormais partie intégrante du « trapèze » institutionnel communautaire

- Instauré dans les années 1970, le Conseil européen a vu son rôle formalisé progressivement jusqu'à ce qu'il soit reconnu comme institution européenne par le traité de Lisbonne – même si son influence institutionnelle a crû bien avant ce traité, pour la définition du cadre financier pluriannuel par exemple ;
- Le Conseil européen s'inscrit dans la méthode communautaire par sa composition : le président de la Commission en est de fait un membre à part entière ;
- Le Conseil européen participe également à la méthode communautaire en termes de production : il contribue de manière fondamentale à la construction européenne (l'UEM a été établie sur la base d'un comité dirigé par Jacques Delors) ;

- Le Conseil européen peut en outre fixer les priorités et l'ordre du jour car il a la légitimité et le poids nécessaires pour ce faire ; en parallèle, l'article 15 du traité sur l'Union européenne dispose explicitement que le Conseil européen ne peut pas légiférer, protégeant ainsi la méthode communautaire originelle.

2.3. Le renforcement constant du rôle du Parlement européen a également eu une influence majeure sur le fonctionnement de la méthode communautaire

Tous les traités récents ont renforcé l'influence du Parlement européen

- en termes de compétences législatives (tous les traités européens importants depuis l'Acte unique européen) ;
- en termes de compétences budgétaires (traité de Lisbonne).

L'augmentation de la fréquence des « accords précoces⁴ » conclus entre le Parlement européen et le Conseil a eu une conséquence de taille sur les équilibres institutionnels

- Si la généralisation de la procédure de codécision est très positive du point de vue de la légitimité, en termes pratiques elle conduit le Parlement européen et le Conseil à négocier directement en tenant la Commission à l'écart ;
- Cette dernière se montre donc beaucoup plus hésitante à exercer son droit à retirer ses propositions, ce qui la prive de ce qui était l'une de ses principales armes.

4. Voir Olivier Costa, Renaud Dehousse et Aneta Trakalová, « La codécision et les "accords précoces" : progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Étude n° 84, Notre Europe*, mars 2011.

Une « micro-gestion » de la Commission européenne a été mise en place

- Elle apparaît dans « l'accord-cadre » que la Commission et le Parlement européen ont négocié après la démission de la Commission Santer;
- Cet accord a été conclu alors que la Commission était très affaiblie, ce qui n'est plus le cas;
- Les effets de cette micro-gestion sur le dynamisme de la Commission et, de manière générale, sur la méthode communautaire sont discutables.

2.4. Même le rôle du Conseil des ministres a considérablement évolué depuis sa création

Le Conseil des ministres agit de plus en plus sous la direction du Conseil européen

- Le Conseil européen a « pris les commandes » dans de nombreux domaines (notamment la PESC);
- Par ailleurs, le Conseil Affaires générales a renoncé à trancher des questions majeures au profit du Conseil européen, notamment dans le cas du cadre financier pluriannuel.

Le Conseil des ministres est devenu de fait la seconde branche du pouvoir législatif

- Il a renoncé à une part importante de son activité exécutive avec l'établissement du Conseil européen et la création du poste de Haut représentant pour la PESC;
- La fin de la présidence tournante dans de nombreuses formations majeures du Conseil (PESC, défense, Eurogroupe) a joué un rôle non négligeable;
- En fin de compte, malgré des différences dans son organisation, le Conseil des ministres est devenu une sorte d'équivalent du

Parlement européen ; des rencontres régulières sont mêmes organisées, notamment entre leurs Secrétaires généraux, pour intensifier la coopération entre les institutions.

3. Entre la crise et le nouveau traité, la méthode communautaire a été mise à l'épreuve

Les récentes tentatives de théoriser une nouvelle méthode européenne (la « méthode de l'Union » évoquée par Angela Merkel dans son discours de Bruges) ou de promouvoir activement la méthode intergouvernementale (comme Nicolas Sarkozy) ont donné lieu à un débat plus large sur les avantages et les limites relatives de la méthode communautaire face à certains défis. Ce débat a également été alimenté par de nombreuses références à l'impact de la crise et, plus précisément, aux conséquences de la réforme en cours de la « gouvernance de l'UEM ».

3.1. Les avantages comparatifs de la méthode communautaire par rapport à d'autres approches

La méthode communautaire est louée pour son efficacité

- La Commission peut formuler des propositions législatives de qualité car elles sont en bonne partie définies en lien avec les

autres institutions et des acteurs non communautaires, à l'issue de nombreux examens et contre-examens ;

- La Commission peut également compter sur des services hautement compétents, ce qui n'est pas le cas du Conseil européen (le fameux groupe de travail d'Herman Van Rompuy s'est largement inspiré des apports de la Commission et du Parlement européen) ;
- Plus de 80 % des textes qu'a proposés la Commission en 2011 ont été adoptés en première lecture, ce qui donne une idée de sa productivité.

L'efficacité de la méthode communautaire est également soulignée

- La valeur ajoutée de la méthode communautaire réside notamment dans sa capacité d'application, la Commission assurant la fonction essentielle de contrôler la mise en œuvre des décisions prises et d'instaurer la confiance entre les États membres et les parties prenantes ;
- En revanche, si le Conseil européen peut être considéré comme le moteur politique de l'UE, il ne joue pas de rôle clé dans l'exécution des mesures ; à titre d'exemple, l'entrée en vigueur des décisions annoncées le 21 juillet 2011 a été extrêmement lente.

Des méthodes alternatives peuvent s'avérer utiles dans certains cas

- Les processus gouvernementaux peuvent servir pour innover car quand l'UE n'est pas compétente, le choix se fait entre des positions européennes par le biais de méthodes intergouvernementales ou l'inaction ; l'approche intergouvernementale a par exemple été privilégiée pour allouer les fonds nécessaires au FESF ou pour définir une position européenne au G20. Dans ces cas, il est alors primordial de trouver comment réintégrer ces initiatives dans le cadre communautaire ;
- La « méthode ouverte de coopération » peut aussi introduire de nouveaux sujets à l'ordre du jour européen, même si son influence concrète est très limitée ;

- Le Conseil européen dispose de mécanismes efficaces pour intervenir en temps de crise : il peut agir comme un *Deus ex machina* par le biais de procédures plus ou moins formelles. Au contraire, la méthode communautaire est globalement mal adaptée pour la gestion des crises en raison, entre autres, de ses arbitrages et garde-fous très coûteux en temps et des trois lectures qu'elle peut nécessiter.

3.2. La crise en cours est un « test grandeur nature » pour la méthode communautaire

Ces trois dernières années, les impératifs de gestion de crise ont, en bonne logique, renforcé le rôle des autorités nationales

- Les opinions nationales ont besoin de voir leurs chefs d'État et de gouvernement prendre les décisions car ils sont détenteurs du plus haut degré de légitimité et sont reconnus comme tels par les citoyens en temps de crise : la question se pose avant tout en termes de légitimité, pas de compétence ni d'efficacité ;
- L'engagement des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen était également normal : il leur fallait s'entendre sur l'utilisation des financements nationaux ainsi que sur la ratification de changements dans les traités. Par ailleurs, le Parlement européen n'était pas directement impliqué car la plupart des décisions européennes était de nature exécutive ;
- Les décisions des chefs d'État et de gouvernement ont été prises et exécutées lentement mais les historiens estimeront sans doute que les institutions européennes dans leur ensemble ont réalisé des avancées substantielles en peu de temps (interventions de la BCE, sommets de la zone euro, FESF, MESF, trains de mesures des « *Six-Pack* » et « *Two-Pack* », etc.) ;
- Il convient à présent de mieux coordonner l'implication des dirigeants nationaux et le fonctionnement de la méthode communautaire : quand

la maison est en feu, les pompiers peuvent passer par les fenêtres mais les fenêtres ne doivent pas ensuite devenir les nouvelles portes.

Le renforcement du contrôle européen sur les politiques nationales doit être consolidé

- De manière générale, il est nécessaire de convaincre que ce contrôle renforcé participe d'un choix fait par ceux qui assurent le contrôle (comparable à une police d'assurance) et ceux qui en bénéficient (qui pourraient refuser et bénéficier d'une dérogation) et qu'il pourra avoir une influence positive sur les politiques nationales (l'objectif principal n'est pas de réduire le champ de ces politiques nationales);
- L'important degré d'ingérence de la troïka dans les trois pays faisant l'objet d'un programme a été présenté comme une contrepartie logique de la solidarité de l'UE, en particulier vis-à-vis des pays gros contributeurs; la nature des interventions de la troïka et de la Commission devrait également être étroitement définie (le rôle de la Commission est avant tout de rétablir la confiance);
- La méthode communautaire doit confirmer qu'elle peut permettre l'exécution de toutes les mesures prises récemment pour renforcer le contrôle de la réduction des déficits excessifs (celles du « Six-Pack »)⁵. Il est désormais primordial d'éviter l'instauration de relations bilatérales entre la Commission et chaque pays membre et de conduire tous les États de l'UE à s'engager dans le suivi des mesures nationales (système d'examen par les pairs).

L'échec de la tentative de contourner la méthode communautaire a renforcé cette méthode

- L'adoption du « Six-Pack » a affermi la position de la Commission : sa capacité à contrôler et influencer les politiques budgétaires nationales a considérablement augmenté;

5. Voir Renaud Dehousse, « Le "pacte budgétaire" : incertitudes juridiques et ambiguïté politique », *Bref n° 33, Notre Europe*, février 2012.

- Les négociations ayant conduit à l'adoption du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire »⁶ ont montré que la méthode communautaire était un moyen unique pour obtenir des décisions contraignantes au niveau européen ; ses institutions (Commission et Cour de justice) ont finalement bénéficié du soutien des pays souhaitant se voir offrir des mécanismes plus efficaces, dont l'Allemagne ;
- La crise a conduit certains pays à exprimer des besoins divers et à exercer différents niveaux de responsabilité ; or, la méthode communautaire est le seul moyen de corriger ces inévitables déséquilibres politiques.

3.3. La mise en place de la « différenciation » au sein de l'UE, pierre de touche de la méthode communautaire

La réforme de la gouvernance de l'UEM nécessite de parvenir à instaurer une différenciation compatible avec la méthode communautaire

- Dans une optique pessimiste, le TSCG peut être perçu comme un élément de la stratégie d'Angela Merkel pour promouvoir une nouvelle « méthode de l'Union » ainsi que la première étape vers une marginalisation progressive du Royaume-Uni ;
- Selon un point de vue plus optimiste, de nombreuses dispositions du TSCG reposent sur le rôle des institutions européennes, en particulier de la Commission, et la clause dite « de rapatriement » de l'article 16 prévoit que tous les mécanismes puissent être réintégré dans le cadre de l'UE ;
- Le TSCG peut être considéré comme un moyen de promouvoir une Europe toujours plus homogène, au moins en matière de politiques budgétaires, tout en conservant une importante diversité en termes économiques et sociaux ; toutefois, un certain délai est nécessaire

6. Voir Valentin Kreilinger, « Le "making-of" d'un nouveau traité : six étapes de négociations politiques », *Bref n° 32, Notre Europe*, février 2012.

pour voir comment il peut aboutir à l'instauration de « l'unité dans la diversité ».

La différenciation pourrait être mise en place par le biais de « coopérations renforcées »

- En théorie, la coopération renforcée est une solution idéale car elle permet à tout État membre volontaire d'aller de l'avant tout en laissant la porte ouverte à ceux qui pourraient souhaiter le rejoindre plus tard ;
- Cependant, à ce jour, seules deux de ces coopérations ont été mises en place, respectivement en matière de droit au divorce et de brevet européen ; même si l'accord de Schengen illustre une telle démarche, il a, de fait, été conclu hors du cadre des traités ;
- Il convient de noter que l'UEM n'est pas un exemple de coopération renforcée car, exception faite de ceux qui ont obtenu une dérogation, tous les États membres sont censés y prendre part.

Les conditions de l'engagement des institutions communautaires et des États membres dans un processus de différenciation doivent être clarifiées

- Il serait logique que l'UEM ne concerne que les membres de l'Eurogroupe même si une majorité d'États n'ayant pas l'euro pour monnaie ont souhaité signer le TSCG ;
- Pour autant, il est difficile de concevoir pourquoi et comment seuls les membres de la Commission ou du Parlement européens originaires de pays de la zone euro pourraient participer à des débats et des décisions portant sur cette zone, alors que ces deux institutions représentent l'intérêt général de l'Europe et de ses citoyens au sens large ; la pérennité des fondements de la légitimité politique de la Commission et du Parlement européen ainsi que l'unité institutionnelle de l'UE sont donc en question ;
- En parallèle, il est nécessaire d'envisager la perspective d'une coopération renforcée à laquelle ne participent que neuf États

membres mais qui, compte tenu des enjeux, pourrait bien concerner la majorité ou la totalité des membres de la Commission et du Parlement européen originaires des 18 autres États de l'UE ; il convient d'anticiper ce défi politique.

4. Rapport entre la représentativité politique des institutions et leur niveau d'implication dans la mise en œuvre de la méthode communautaire

La représentativité politique des institutions européennes et la manière dont elle est perçue ont une influence majeure sur le fonctionnement de la méthode communautaire. Si le Parlement européen a été mentionné (*voir § 5.3.*), les discussions se sont majoritairement concentrées autour de la représentativité du Conseil européen et de la Commission européenne.

4.1. Le fonctionnement et l'influence ambigus du Conseil européen pourraient être clarifiés

Le statut du Conseil européen et de ses membres

- Les rencontres très fréquentes de dirigeants élus favorisent sa visibilité mais nourrissent aussi les attentes du public vis-à-vis des résultats de ces réunions, qui ne sont pas toujours décisives ;
- Aucun des participants au Conseil européen n'a été élu spécialement pour travailler dans un contexte européen, ce qui peut faciliter l'apparition de tensions liées à l'intégration de conceptions

purement nationales dans le processus décisionnel, avec l'aide du Coreper et du Conseil Affaires générales ;

- La création d'un poste stable de président du Conseil européen a contribué à améliorer son efficacité mais a aussi provoqué des dissensions avec la Commission autour de la division du pouvoir.

L'importance de respecter l'équilibre des pouvoirs entre les États membres

- L'inquiétude de voir apparaître un « directoire » composé des grands États membres progresse, notamment en raison de l'activité récente du tandem franco-allemand, même si ces États membres ne partagent pas de vision commune ;
- Une hégémonie semble même établie : la prépondérance de l'influence allemande n'est pas négligeable mais ne doit pas mettre en péril l'équilibre global du système institutionnel ;
- Le concept de « responsabilité » pourrait s'avérer utile pour rendre compte de la réalité politique européenne car il englobe la volonté et la capacité de répondre et de décider : la différence de niveau de responsabilité entre les États membres pourrait être exprimée ainsi, sans exclure la possibilité d'une responsabilité collective.

4.2. Les rôles, la composition et les règles de vote de la Commission européenne ne devraient être modifiés que conjointement

La Commission, défenseur de l'intérêt public européen ou médiateur ?

- En tant que défenseur de l'intérêt général européen, la Commission est un acteur politique essentiel qui doit sa légitimité à sa grande expertise et à sa neutralité au regard des clivages politiques ; elle a donc une image « technocratique » à préserver ;
- La Commission est également un médiateur qui tâche de prendre en compte les intérêts des États membres et ceux que défend le Parlement

- européen afin de faire reculer la défiance entre les différents acteurs;
- Au-delà de cette ambiguïté plus ou moins inévitable, l'essentiel est que la Commission utilise tous les outils dont elle dispose pour influencer les autres institutions; la possibilité de retirer une proposition si le Conseil et le Parlement européen concluent un accord qu'elle juge insatisfaisant est l'un de ces outils; en parallèle, le code de conduite qui régit ses relations avec le Parlement diminue la marge de manœuvre de la Commission prévue par le traité;
 - Le recours aux pouvoirs contraignants de la Commission, notamment en matière de règles concurrentielles, nécessite un haut degré d'indépendance et de neutralité, ce qui serait incompatible avec une Commission plus politisée, dont les membres agiraient en fonction de considérations politiques (un organisme indépendant devrait alors être créé pour exécuter ces tâches).

La composition de la Commission semble être, pour certains, un enjeu de taille

- La Commission, qui est actuellement composée d'un ressortissant de chaque État membre, est investie de son autorité par la majorité politique au Parlement européen. Cette situation lui confère sa double légitimité mais ne reflète nécessairement son rôle de défenseur de l'intérêt général européen;
- La réduction de l'effectif de la Commission peut être justifiée par trois raisons : d'abord, elle améliorerait la cohésion et le fonctionnement collégial de la Commission; ensuite, elle ferait reculer l'idée selon laquelle la Commission est une sorte de « Coreper 3 », avec un représentant par État membre (il n'est pas nécessaire d'avoir un commissaire par pays pour que les positions de chaque membre soient prises en compte); enfin, elle permettrait un rééquilibrage de sa composition au regard de l'influence des États membres, c'est-à-dire une meilleure représentation des grands États par rapport aux autres (la Commission est décrite comme le défenseur des petits et moyens pays);

- Pour autant, le statut actuel de la Commission n'est pas forcément un handicap; elle pourrait même jouer un rôle plus affirmé si le collège était amené à prendre ses décisions par la voie du vote et à enrichir son capital politique par de nouvelles initiatives.

Le mode de désignation du président de la Commission semble essentiel pour clarifier la représentativité et le fonctionnement de cette institution

- La première option évoquée consiste à préserver sa double légitimité en conservant le lien avec le Conseil européen et en évitant l'instauration d'une relation exclusive avec le Parlement européen, une solution qui contribue à limiter la coloration politique de la Commission;
- La seconde option consiste en un président de la Commission directement désigné par le Parlement européen plutôt que par le Conseil européen, comme c'est actuellement le cas, afin de réaffirmer la légitimité parlementaire du collège des commissaires; pendant la « Convention sur l'avenir de l'Europe », Michel Barnier a suggéré d'établir des listes nationales et transnationales dont les meneurs seraient candidats au poste de président de la Commission; les États membres pourraient également révéler pendant la campagne pour les élections européennes quel candidat ils soutiendraient pour la présidence de la Commission ainsi que le nom du commissaire qu'ils proposeraient;
- La troisième option consisterait en une élection directe du président de la Commission, qui pourrait avoir lieu après la fusion de cette fonction avec celle de président du Conseil européen, comme l'a suggéré John Bruton pendant la Convention. Cette désignation au suffrage direct devrait rompre le lien entre le président et son pays d'origine, dont il ne doit pas être perçu comme un représentant;
- Si la seconde option peut être considérée comme favorable à l'autorité politique de la Commission, l'importance que cette institution reste soutenue par une large coalition politique a aussi été soulignée, étant donné qu'il serait dangereux que son fonctionnement interne repose sur la coexistence d'une majorité et d'une opposition.

5. Le fonctionnement de la méthode communautaire et ses défis en termes de contrôle démocratique aux niveaux européen comme national

La capacité de la méthode communautaire à générer de la légitimité et de la démocratie a été l'objet d'intenses discussions. D'aucuns ont avancé que la légitimité par les résultats (*output*) n'était désormais plus évidente (en termes de paix et de prospérité) et que sa légitimation *ex ante* (*input*) devait être davantage affirmée. L'affermissement simultané de la légitimité démocratique et parlementaire aux niveaux national et européen a donc été considéré comme une priorité, à mettre en œuvre autour de plusieurs orientations complémentaires.

5.1. Le nécessaire renforcement de la composante politique du système décisionnel de l'UE

La nature limitée de l'espace politique européen est l'une des sources du déficit démocratique

- Le système européen est un exemple de « démocratie composite » (*compound democracy*⁷) reposant sur un éclatement des pouvoirs qui garantit que toute partie prenante a voix au chapitre dans le processus décisionnel et qu'aucune majorité ne peut contrôler tous les niveaux des institutions; cette situation est à l'origine de limites structurelles en termes de capacité décisionnelle et de responsabilité;
- Le fonctionnement du système décisionnel européen est prévu pour favoriser le « consensus sur le consensus » au Conseil, au Parlement européen et entre les trois institutions; il en résulte un manque manifeste de pluralisme, sans distinction claire entre un gouvernement et une opposition, comme l'a souligné le tribunal de Karlsruhe, et une tendance à favoriser les accords reposant sur le « plus petit dénominateur commun »;
- De nombreuses décisions peuvent être prises par le Conseil sans discussion au niveau ministériel, à la suite d'un accord conclu entre le président du Coreper, les rapporteurs du Parlement européen et un directeur de la Commission; ce manque de visibilité n'est compensé que dans certains cas très particuliers comme par exemple pour la directive sur les services;
- De nombreux textes législatifs élaborés au niveau européen sont techniques, parfois hermétiques, et sont adoptés à l'issue de processus décisionnels très longs; la difficulté est donc de faire valoir les principaux aspects politiques et humains en jeu, ce qui est une question de politique, pas de campagne de communication.

7. Sergio Fabbrini, *Compound democracies – Why the United states and Europe are becoming similar*, Oxford University Press, 2010.

La nécessaire amélioration de l'interaction politique entre les parlements nationaux et européen

- La cohérence entre les programmes de travail européen et nationaux est insuffisante car les autorités nationales ne s'approprient guère l'agenda européen ; les autorités nationales ont tendance à privilégier la satisfaction du parlement et de l'opinion publique de leur pays au lieu de prendre en compte le fait que « Bruxelles, c'est chacun d'entre nous » ;
- L'UE est perçue comme une contrainte croissante sur l'espace public et la vie politique des pays, ce qui impose de clarifier son influence sur les choix nationaux ;
- La Commission devrait mieux connaître les États membres afin de tenir compte davantage de leurs spécificités et préoccupations ; pour ce faire, des postes de responsables de pays, comme ceux instaurés dans certaines directions générales, notamment la DG Regio, devraient être créés dans d'autres directions ;
- L'épanouissement d'une vie politique européenne sera difficile compte tenu de l'absence de sensibilité, de culture et de langue communes, contrairement aux États-Unis ; la priorité est donc d'accroître l'importance de la composante européenne dans les vies politiques nationales, par la promotion du dialogue sur les principales problématiques européennes, à l'occasion des élections législatives par exemple.

La « politique de proximité » devrait être étendue afin d'impliquer davantage les citoyens dans le processus décisionnel

- Force est de constater que la construction européenne a été un projet des élites dès ses origines et que dans certains cas, les dirigeants politiques prennent des décisions que l'opinion publique ne soutient pas (voir par exemple le cas d'Helmut Kohl et l'UEM) ; pourtant, il est nécessaire pour asseoir la légitimité de l'UE d'accorder plus d'importance aux citoyens ;

- Un équilibre est établi au niveau européen entre l'absence d'échappatoire et l'écoute des opinions formulées⁸, ce qui inclut chacun dans le processus de négociation; pour mieux tenir compte de l'opinion des citoyens, il convient de promouvoir des politiques européennes articulées autour de lignes d'action liées aux attentes des populations plutôt que de lignes d'action à long terme (ce qui ne nécessite pas forcément de réformes institutionnelles);
- Les partis politiques ont un rôle essentiel, qui est de mieux structurer les choix de l'opinion: il leur faut exploiter le potentiel du traité de Lisbonne de manière à présenter des alternatives claires en termes de programmes et de candidat pour la présidence de la Commission de 2014 et donner tout son sens à l'expression « élections européennes »;
- Étant donné qu'il est structurellement impossible de changer le gouvernement européen, la réintroduction des citoyens et de la contestation dans le système nécessitera un recours accru aux mécanismes de « gouvernance participative ».

5.2. Un rôle plus important des parlements nationaux aux niveaux européen et national

La nécessité d'un renforcement du contrôle parlementaire au niveau national

- La supervision exercée respectivement sur la Commission et sur le Conseil présente d'importantes disparités: le contrôle démocratique exercé sur les membres de ce dernier est hétérogène et globalement limité en raison de la diversité des pratiques nationales en matière de contrôle parlementaire sur les gouvernements;
- Les décisions du tribunal de Karlsruhe ont abouti à un renforcement du contrôle du *Bundestag* sur l'action du gouvernement allemand:

8. Joseph Weiler, "The European Community in change: exit, voice and loyalty", Royal Irish Academy, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 3, No. 2, 1990.

même si elles ne sont pas vraiment favorables à la méthode communautaire, ces décisions contribuent à améliorer la dimension démocratique du processus décisionnel européen.

Des parlements nationaux plus actifs au niveau européen

- L'implication croissante des parlements nationaux, prévue dans le traité de Lisbonne, est devenue nécessaire avec l'adoption de plans de sauvetage dans le cadre de la crise des dettes souveraines ;
- Cependant, les modalités concrètes de cette implication doivent encore être définies, tout comme les modes d'interaction des parlements nationaux avec le Parlement européen, car le TSCG n'a pas dissipé les ambiguïtés dans ce domaine ;
- Le bien-fondé de la création d'une troisième chambre semble sujet à caution car elle risquerait de mettre l'accent sur les échelons supérieurs du système institutionnel et de compliquer son fonctionnement, sans pour autant le rendre plus démocratique, d'autant que les parlements nationaux exercent des pouvoirs de contrôle de nature diverse.

5.3. Avec un Parlement européen plus « politique », l'UE gagnerait en légitimité

La légitimité du Parlement européen devrait être accrue

- Le déclin de la participation aux élections européennes est politiquement néfaste, même s'il n'est pas si bas comparé à celui qui affecte les élections législatives américaines ;
- Par ailleurs, le Parlement européen fonctionne bien mais beaucoup l'ignorent, d'où la nécessité d'un important travail d'information ;
- En général, les députés du Parlement européen ne sont pas des acteurs à part entière de la vie politique de leur pays, ce qui nuit à la visibilité et au rôle politiques de cette institution.

Les partis devraient mieux souligner la dimension conflictuelle des choix politiques européens

- Le fait que les députés européens ne soient pas contraints à soutenir systématiquement « un gouvernement » constitue une faiblesse en termes de visibilité mais peut favoriser l'apparition de lignes de clivages plus substantielles ;
- Il n'est pas certain que la tentative du Parlement européen de compliquer la tâche de la Commission sur les questions de « micro-gestion » ait profité à la légitimité européenne ;
- La priorité est désormais d'utiliser la discipline de partis au Parlement européen pour limiter les ententes entre partis sur les votes importants, ce qui peut exiger une modification des procédures mais est avant tout une question d'attitude politique.

La proposition d'attribuer au Parlement européen le droit d'initiative législative mérite d'être soigneusement étudiée

- Cette proposition pourrait favoriser le renforcement de la légitimité démocratique de l'UE : du point de vue d'un citoyen, il est difficile de comprendre que les députés européens soient privés de ce droit parlementaire élémentaire même s'il n'est pas certain que la majorité de ces députés travaillerait pour l'intérêt général ;
- L'attribution du droit d'initiative législative au Parlement européen aurait cependant une influence majeure sur l'équilibre des pouvoirs entre les institutions européennes ainsi que sur l'influence de la Commission ;
- La mise en œuvre d'une innovation de cette ampleur serait impossible sans que soit prise en compte la nécessité de concilier les impératifs de légitimité et d'efficacité de la méthode communautaire.

Annexe 1

Programme du séminaire sur la méthode communautaire

- 09h30-10h00** Accueil et inscription
- 10h00-10h15** Remarques introductives par *Notre Europe* et le BEPA
- 10h15-11h00** Discours d'ouverture par **José Manuel Barroso**, Président de la Commission européenne
- 11h15-13h00** ***La méthode communautaire 2.0. : originalité et évolution***
Modérateur : **Stefanie Bolzen**, Die Welt
Renaud Dehousse, Sciences Po Paris / *Notre Europe*
Philippe De Schoutete, Egmont
Franz Mayer, Université de Bielefeld

13h00-14h45 *Déjeuner – Discussion avec*
Catherine Day, Commission européenne
Klaus Welle, Parlement européen
Uwe Corsepius, Conseil de l'Union européenne

15h00-16h45 *Les nouveaux défis de la méthode communautaire :
légitimité et efficacité*

Modérateur : **Quentin Peel**, Financial Times

Jean-Paul Jacqué, Collège d'Europe / TEPSA

Miguel Maduro, Institut universitaire européen

Kalypso Nicolaïdis, Université d'Oxford

16h45-17h30 Remarques conclusives par **António Vitorino**,
Président de *Notre Europe*

Annexe 2

Discours d'ouverture par José Manuel Barroso : « La gouvernance européenne et la méthode communautaire »

Mesdames et Messieurs,
Chers amis,

Je suis heureux de me joindre à vous aujourd'hui à l'occasion de cette manifestation et d'unir nos forces, avec le BEPA, à celles de *Notre Europe*, l'un des groupes de réflexion les plus importants d'Europe. *Notre Europe* est réputé pour sa réflexion originale sur les questions européennes et peut se targuer de voir ses travaux dirigés par des personnalités remarquables. Je rends tout particulièrement hommage au travail du président fondateur de *Notre Europe*, M. Jacques Delors et de son président actuel, M. António Vitorino, qui prendra la parole plus tard dans la journée. Tous

deux continuent de s'investir fortement en faveur de l'intégration européenne et nous leur en sommes très reconnaissants.

Nous sommes réunis ici aujourd'hui pour examiner les questions de gouvernance, plus précisément la gouvernance de l'Union européenne et sa dynamique centrale – la méthode communautaire. Je sais que *Notre Europe* a engagé l'année dernière un débat sur l'avenir de la méthode communautaire dont nous entendrons avec intérêt certains des résultats en cours de journée.

Depuis les débuts de la Communauté européenne, on n'a cessé de débattre sur la meilleure manière de construire l'Europe. Certains ont privilégié l'intergouvernemental, tandis que d'autres ont plutôt favorisé la méthode communautaire. En réalité, nous avons construit une organisation *sui generis* tout à fait unique, dans une large mesure grâce à la méthode communautaire, et la plupart d'entre nous qui sommes réunis ici en ce jour en tirent de la fierté.

Soixante ans après la signature du traité de Paris par six pays, nous sommes aujourd'hui 27 et un grand nombre de membres potentiels frappent à notre porte. Malgré tous les bouleversements récents, l'UE reste donc un puissant symbole de progrès, tant sur les plans politique qu'économique : son pouvoir d'attraction témoigne en soi du succès de l'Union que nous avons édifiée et que nous continuons de construire ensemble.

Mais, comme vous le savez, les crises économiques et financières ont ébranlé nos institutions, notre solidarité et la foi d'un grand nombre d'entre nous dans le projet européen. Soyons honnêtes, nous n'étions pas préparés à l'ampleur et à la profondeur de la crise financière ni à celle de la crise de la dette souveraine qui a suivi. Avec le recul, les critiques sont aisées, mais nous comprenons tous maintenant que l'union monétaire et l'union budgétaire sont les deux faces de la même médaille, et que la

deuxième a été négligée lors du lancement de notre monnaie, ou tout du moins, qu'elle a été laissée de côté parce qu'elle ne remplissait pas encore les conditions requises pour être proposée et acceptée. Nous en avons payé le prix. Cette négligence doit nous servir de leçon pour l'avenir.

Toute discussion sur l'avenir de l'Europe ne manque jamais de porter sur les méthodes, les institutions et les procédures. S'agissant des méthodes, il n'en existe pas en réalité de plus profonde et de plus importante que la méthode communautaire, un terme qui évoque l'esprit du processus d'intégration européenne. Je tiens à souligner ceci : nous parlons de méthode, mais il s'agit probablement de plus, d'une question de culture, de culture politique de nos institutions, ou, en des termes plus romantiques, de l'esprit de notre projet. On trouve en fait les origines de cette méthode dans les positions adoptées par les pères fondateurs de la Communauté européenne et dans les textes des traités de Rome et de Paris. Cette définition est déjà décelable dans la création de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Je pense que Robert Schuman et Jean Monnet ont tous deux très bien défini l'essence de l'intégration européenne et de la méthode communautaire. D'après Schuman, « l'institution supranationale, telle que notre Communauté, ne possède pas les caractéristiques d'un État, mais elle détient et exerce certains pouvoirs souverains ». En effet, le transfert de pouvoirs législatifs des États membres vers le niveau européen illustre parfaitement la nature de l'Union européenne.

Monnet a ajouté une autre dimension importante concernant la méthode de gouvernance. Je cite : « Mettre les gouvernements en présence, faire coopérer les administrations des pays part d'une bonne intention mais échoue sur la première opposition d'intérêts s'il n'existe pas d'organe politique indépendant capable de prendre une vue commune et d'aboutir à une décision commune ». Je mets particulièrement l'accent sur cet

« organe politique indépendant capable de prendre une vue commune », en d'autres termes, sur l'existence d'une institution supranationale disposant d'un droit d'initiative et de pouvoirs exécutifs.

Bien sûr, le débat sur la méthode communautaire porte très souvent sur le rôle de la Commission mais nous savons tous que la méthode communautaire va au-delà. Outre le droit d'initiative de la Commission, la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen constitue aussi aujourd'hui un élément majeur de la méthode communautaire, notamment dans les cas exigeant une décision à la majorité qualifiée des États membres.

Tout cela fonctionne bien entendu sous l'œil d'une Cour de justice qui veille à l'interprétation uniforme et au respect des traités fondateurs et du droit dérivé. Il s'agit d'une situation unique, tant sur le plan historique qu'en termes généraux. Un groupe de pays démocratiques a tourné le dos au désordre des politiques de puissance pour créer un ordre fondé sur des institutions indépendantes – réellement indépendantes – et l'État de droit. On oublie parfois facilement l'ampleur de ce qui a été réalisé historiquement.

Chaque fois qu'il nous a fallu avancer, la méthode communautaire a porté ses fruits parce qu'elle était un moyen à la fois efficace et légitime pour affronter certains des principaux défis auxquels l'Europe était confrontée. Atteindre un degré élevé de convergence au sein d'un groupe d'États ayant des expériences distinctes et des intérêts différents a été une tâche immense. Grâce, en grande partie, au droit d'initiative exercé par la Commission, ainsi qu'à la responsabilité qui lui a été conférée pour agir en tant que gardienne des traités et veiller ainsi au respect de l'État de droit, nous sommes parvenus à une situation de coopération et de stabilité sans précédent sur notre continent.

L'approche communautaire est également nécessaire dans la gestion de l'interdépendance économique. Seules des institutions indépendantes peuvent créer des règles favorables aux intérêts économiques de tous. Seule une institution sensible à l'intérêt général européen peut réguler correctement le marché unique. La logique des conflits d'intérêts nationaux n'aurait jamais pu conduire à un marché commun. Et permettez-moi de vous dire sur la base de ma propre expérience, surtout après la crise financière, que si nous n'avions pas disposé d'institutions telles que la Commission européenne et la Cour de justice, le marché intérieur se serait probablement désintégré sous l'effet des tendances nationalistes à renationaliser certaines compétences et de l'attitude qui consiste à accepter les règles tant qu'elles ne s'appliquent qu'aux autres.

De même, une institution indépendante telle que la Commission, habilitée à représenter la Communauté, puis l'Union, sur la scène internationale, a largement contribué à faire de l'Europe la première puissance commerciale du monde :

- une communauté politique regroupant 27 pays ;
- un marché commun de 500 millions de personnes ;
- une entité plus vaste et plus forte, apte à traiter les grands problèmes mondiaux, y compris dans une certaine mesure ceux qui se posent en matière de politique étrangère et de sécurité.

Ce sont là quelques-unes des principales réalisations de ces dernières décennies. Aucun de ces résultats n'aurait pu être atteint sans la force unificatrice de la méthode communautaire.

Malgré la stabilité et la résilience remarquables de la méthode communautaire, les évolutions politiques concrètes ont imposé des réformes démocratiques et institutionnelles d'envergure. En conséquence, le traité de Lisbonne a accru les pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement

européen. Dans le même temps, le Conseil européen a lui aussi été renforcé par sa reconnaissance formelle en tant qu'institution, ce qu'il était déjà en pratique – et par l'instauration d'un président permanent qui a mis fin aux présidences tournantes.

Je salue cette évolution. Je sais que c'est un sujet de controverse dans le camp des pro-européens les plus convaincus, mais je me réjouis vraiment des pouvoirs accrus du Parlement européen et du nouveau poste de président permanent du Conseil européen.

Il nous faut bien admettre que dans une Union démocratique, le Parlement européen directement élu doit se trouver au cœur du processus législatif, ce qui renforce du même coup la légitimité démocratique de la Commission elle-même. Comme vous le savez, le Collège doit être approuvé par les députés européens directement élus et le président de la Commission européenne est effectivement élu par le Parlement européen. Il peut même être réélu. La démocratie représentative est ainsi fermement ancrée à Bruxelles.

De même, au sein d'une Union comptant 27 pays – espérons la bientôt élargie à 28 – et eu égard à l'imbrication croissante de la politique européenne et des politiques intérieures à un degré jamais observé auparavant, lorsque le débat européen prend des allures de débat national et vice-versa, il est naturel que les chefs d'État et de gouvernement jouent un rôle de premier plan et définissent notamment des orientations stratégiques pour l'Union à travers cette institution, le Conseil européen. La question qui se pose ici est celle de savoir dans quelle mesure ils sont prêts à jouer ce rôle dans le strict respect des règles et des institutions que les États membres ont eux-mêmes créées. C'est là tout l'enjeu.

Depuis l'adoption du traité de Lisbonne, nous avons assisté à des développements importants et la question de l'équilibre entre institutions et

processus politiques fait débat. En réalité, je pense que notre fonctionnement est double et qu'il a toujours été propre à la méthode communautaire : certaines approches intergouvernementales sont nécessaires mais il convient aussi de veiller au respect des institutions supranationales. Selon les situations, l'accent est davantage mis sur l'un ou sur l'autre, et dans ce contexte, la Commission se doit de jouer un rôle politique de premier plan : celui d'une institution qui s'efforce, en tant que médiateur politique, d'instaurer la confiance non seulement entre les États membres, mais aussi entre les différentes institutions : le Conseil européen, le Conseil, le Parlement et la Commission.

Je tiens à faire une remarque à titre personnel. Je pense que depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission jouit d'une plus grande liberté car auparavant – je parle ici de l'expérience acquise au cours de mon premier mandat – c'est elle qui avait un rôle primordial à jouer en matière de recherche de compromis et en qualité de médiateur entre les États membres. Cette tâche essentielle devant maintenant échoir au président du Conseil européen, la Commission a la possibilité de développer davantage son rôle d'initiatrice et d'aller parfois plus en profondeur, même au prix de certaines tensions dans ses relations avec les États membres.

Le cadre institutionnel et les processus de fonctionnement politique de notre Union sont désormais mis à l'épreuve dans un contexte où plusieurs défis sans précédent menacent nos systèmes économiques et financiers.

Depuis quelques années, nombreux sont ceux qui prédisent la disparition de la méthode communautaire, en partie parce qu'ils cèdent à l'atmosphère de morosité qui pèse actuellement sur l'Europe, et aussi parce qu'ils perçoivent la méthode communautaire comme une victime de la crise. Je pense en fait que c'est plutôt le contraire et qu'à mesure que nous dirigerons l'Union vers des eaux plus calmes, ce discours changera et on entendra plutôt parler de la résilience de la méthode communautaire.

Abandonnons un instant les gros titres et examinons les faits, le bilan de l'action communautaire et l'engagement dont fait preuve la Commission en réaction à la crise économique.

Premièrement, un paquet de six mesures qui est entré en vigueur en décembre dernier. Composé de cinq règlements et d'une directive, il a été proposé par la Commission et approuvé par le Conseil et le Parlement européen en octobre dernier. Ce paquet représente le renforcement le plus significatif de la gouvernance économique de l'UE depuis le lancement de l'UEM il y a presque vingt ans.

À ma connaissance, le transfert de compétences et de pouvoirs du niveau national vers le niveau supranational prévu sur les plans économique et financier par ce train de mesures dit « six pack », est unique au monde. Ce sont les faits. Je tiens à le souligner car s'il y a résistance, c'est précisément parce qu'il y a mouvement. C'est parce que l'intégration progresse qu'on entend beaucoup parler de résistance.

Deuxièmement, une feuille de route en cinq points pour la stabilité et la croissance a été présentée par la Commission en octobre dernier. Elle a fixé des priorités claires pour l'Europe, à savoir pour la zone euro – à savoir une réponse décisive sur la Grèce, la consolidation des mécanismes de soutien de la zone euro contre la crise, le renforcement du système bancaire, la mobilisation immédiate des politiques de soutien à la stabilité et à la croissance et la construction d'une gouvernance économique plus solide et intégrée.

Ces réformes sont d'ores et déjà mises en œuvre et même si l'on peut considérer que certaines ne vont pas assez loin ou sont trop lentes, le fait est qu'elles représentent un sérieux progrès par rapport à la situation antérieure.

Troisièmement, la régulation financière. Au cours des trois dernières années, nous avons élaboré un nouveau système de régulation financière en Europe. La tâche n'a pas été facile, mais il était nécessaire de nous attaquer aux causes profondes de la crise. Plus de 30 actes législatifs ont été déposés, prévoyant notamment la création d'autorités de surveillance indépendantes – cette mise en place d'autorités de surveillance au niveau européen était une autre innovation complète convenue par les 27 États membres – mais aussi l'élaboration de dispositions concernant les produits dérivés, les ventes à découvert à nu et les contrats d'échange sur risque de crédit, ainsi qu'un autre système de rémunération pour les banquiers.

En outre, en novembre dernier, la Commission a publié un livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'euro-obligations. Ce n'est peut-être pas le document le plus populaire dans toutes les capitales européennes, mais c'est un signal clair démontrant la détermination avec laquelle la Commission entend promouvoir l'intérêt général stratégique de l'Europe dans la situation actuelle. C'est un exemple de la capacité de la Commission de dépasser les calculs à court terme et de penser l'intérêt à long terme des citoyens européens.

Quelques-unes des dispositions budgétaires figuraient dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Bien que l'approche communautaire ait emporté, dès le début, la préférence de la Commission, et non seulement de la Commission mais également de la plupart des États membres, le nouveau « pacte budgétaire » figure dans un accord international distinct des traités, parce que, comme vous le savez, l'unanimité nécessaire à la révision des traités actuels n'était malheureusement pas possible.

Il est important de souligner qu'en dépit de cette option intergouvernementale, la Commission sera fortement impliquée dans la mise en œuvre

du « pacte budgétaire ». Et là, il y a un paradoxe, que je vais expliquer. C'est la Commission qui a dit à plusieurs de nos États membres : « Nous ne voulons pas réaliser certaines tâches, précisément parce que nous voulons conserver le rôle qui nous incombe en vertu des traités – en vertu des traités de l'UE et non du traité intergouvernemental ». Or ce qui est intéressant – s'il reste du temps après, lors du débat, je pourrai l'expliquer plus en détail – c'est que ce sont les États membres eux-mêmes, parfois peu enthousiastes à l'égard du rôle de la Commission, qui nous demandaient d'aller plus loin et d'assumer davantage de responsabilités. Ils ont effectivement compris qu'en termes pratiques, lorsqu'il s'agit de mener des missions concrètes de surveillance et de mise en œuvre, ils ne pouvaient se passer d'une institution indépendante comme la Commission, et c'est bien ce qu'est la Commission.

Soyons francs ! Il y avait, au début de ce débat, des propositions que je considérais extrêmement dangereuses et que nous avons, bien entendu, pu éviter. L'idée était de créer des structures complètement parallèles, une sorte de Commission bis, une sorte de Parlement européen bis, de manière à pouvoir fragmenter l'Union européenne et mettre en péril l'intégrité, non seulement du marché unique mais aussi de l'Union européenne. Mais cette solution n'a naturellement pas été retenue. Le fait est que les 25 États membres qui s'apprêtent à signer le « pacte budgétaire » ont également manifesté leur intention d'intégrer l'accord international dans les traités existants dans un délai de cinq ans. Parfois, en Europe, nous sommes tenus à un certain degré de pragmatisme pour atteindre les objectifs à plus long terme que nous poursuivons. Ce constat était déjà présent dans la déclaration Schuman fondatrice.

Et à supposer que subsiste un doute quelconque sur la nécessité de l'approche communautaire, n'oublions pas que l'un des principaux enseignements que nous avons tirés de la crise est que les marchés ont décelé et ensuite exploité les faiblesses de la gouvernance économique européenne.

Ici, le mot-clé est la confiance. On ne peut soutenir une monnaie unique en l'absence d'institutions indépendantes ni de processus décisionnels efficaces qui permettent de mettre en œuvre ce qui a été convenu par tous. C'est pourquoi nous avons une Commission ; c'est pourquoi nous avons, par exemple, la BCE, qui joue un rôle très important. Et je ne vous cacherais pas que, lorsque nous avons discuté de ces aspects avec nos grands partenaires, des États-Unis à la Chine, ce sont là les vraies questions qui les intéressaient plutôt que de savoir quels seraient le déficit ou la dette de tel ou tel pays au cours des dix prochaines années.

La vraie question est celle de la détermination politique des États membres, et plus précisément de la volonté des États membres de la zone euro de maintenir et soutenir l'euro. Plus nous avançons sur la voie de l'intégration, plus les États membres sont prêts à montrer au monde, aux investisseurs, aux marchés, à leurs propres citoyens, qu'ils sont sérieux et vraiment déterminés lorsqu'ils disent qu'ils feront tout ce qui est nécessaire pour protéger l'euro, et plus la confiance gagnera du terrain. Nous avons été confrontés à une situation intéressante dans laquelle ce ne sont pas ceux que l'on appelle habituellement les « fédéralistes » qui ont demandé une gouvernance plus intégrée de la zone euro ; ce sont en fait des investisseurs, des investisseurs du monde extérieur, qui nous ont dit, sur un ton parfois amical et parfois moins, que nous devions pousser plus loin notre intégration économique si nous voulions avoir une monnaie unique. Ils ont raison. Des solutions intergouvernementales ponctuelles, sans implication des institutions communautaires, ne pouvaient pas procurer la stabilité requise pour engendrer la confiance. Cet enseignement a été très salutaire pour tous nos États membres. En conséquence, je crois que le rôle de la Commission en tant que « gouvernement économique » de l'Union, pour être plus précis dans la limite des compétences confiées à l'Union par les États membres, a finalement prévalu, et notre institution se retrouve au cœur même du développement de l'Europe alors que nous sortons de la crise. Je peux faire une prévision qui n'est pas très

difficile à faire pour moi : dans un proche avenir, il sera de plus en plus demandé à la Commission européenne d'assumer ce rôle, précisément en raison des nouvelles tâches que le pacte budgétaire réclame et de la nécessité d'avoir une image plus claire de ce qui se passe, non seulement en termes de surveillance mais aussi de mise en application.

Alors que notre regard se tourne vers l'avenir, nous devons répondre à plusieurs questions en rapport avec la méthode communautaire : est-elle efficace ? Est-elle légitime ? Peut-elle satisfaire les attentes des citoyens ? Je dis clairement que, pour tous ces aspects, la réponse est assurément « oui ». Mais nous savons que ce n'est pas évident pour tous nos partenaires. Nous ne pouvons pas nous reposer sur l'hypothèse que la légitimité de notre gouvernance collective est universellement comprise et acceptée. Nous devons sans cesse gagner notre légitimité politique, ce qui n'est pas le cas, ou du moins pas souvent le cas, des États nations, qui ne doivent pas démontrer chaque jour leur légitimité. Notre Union a besoin de ce que nous appelons une légitimation par les résultats. Nous en sommes conscients, nous le savons. C'est pourquoi les questions de culture politique et de leadership sont si importantes, notamment lorsqu'il s'agit des affaires communautaires. Cela va bien au-delà des processus politiques, des institutions et des questions juridiques qui sont, bien entendu, extrêmement importants. Il s'agit de leadership et de culture politique. Il s'agit de démocratie et de légitimité. C'est l'un des défis les plus ardues que nous ayons à relever. C'est pourquoi nous devons faire comprendre à nos citoyens les avantages des solutions que nous proposons, et nous devons remporter le débat public. Il serait complètement erroné de penser que le projet européen peut réussir en devenant une sorte de projet élitiste. Nous devons susciter le débat public et convaincre. Si nos choix des politiques à mener rencontrent le succès, nous pourrons parler avec confiance de la « façon européenne » de faire les choses.

Si nous voulons que les citoyens se réapproprient vraiment le projet européen, nous devons démontrer que l'Europe apporte de la valeur ajoutée à leurs vies. Nous devons leur montrer que nous sommes à leur écoute. Les Européens s'inquiètent notamment de l'avenir de leurs économies et de leurs emplois. Ils espèrent que leurs institutions et leurs dirigeants, aux niveaux national et européen, feront tout ce qui est en leur pouvoir pour promouvoir la croissance économique et créer des emplois. Et ils ont raison de l'espérer. L'Europe joue un rôle central à cet égard. La plupart de nos États membres n'ont guère de possibilités de relance budgétaire pour prendre des mesures favorisant la croissance. Les principales sources réalistes de croissance doivent émaner du cœur de notre approche communautaire, à savoir du marché unique et de la politique commerciale extérieure, domaines pour lesquels les États membres ont déjà convenu que les compétences se situaient au niveau européen.

Je citerai un exemple très récent. La semaine dernière, 12 chefs de gouvernement ont adressé au président du Conseil européen et à moi-même une lettre proposant des mesures pour stimuler la croissance économique en Europe. Il se trouve que toutes ces mesures relèvent de la sphère communautaire, et la Commission joue un rôle central dans chacune d'elles. En fait, nous avons déjà beaucoup travaillé sur la plupart d'entre elles. Je viens de répondre à ces chefs de gouvernement, en leur expliquant exactement où nous en sommes dans la plupart, sinon dans tous ces domaines. Cet exemple donne une image claire de la façon dont l'approche communautaire peut contribuer à la croissance et à l'emploi en Europe et aussi de la façon dont nous devons combiner l'approche communautaire et les décisions prises au niveau communautaire ou européen avec les réformes et décisions mises en œuvre au niveau national.

Jamais auparavant, il n'a été demandé à l'Europe de faire autant que depuis l'éclatement de la crise. Les citoyens attendent une action rapide et décisive pour stimuler la croissance. En même temps, ils ne veulent pas

limiter leur rôle à celui de simple spectateur dans le processus politique européen. Nous devons trouver le juste équilibre entre une gouvernance économique efficace et la légitimité démocratique.

En ce sens, cette crise peut aussi se transformer en moteur pour renforcer la démocratie au sein de l'Union. Je pense que ce processus est déjà en marche. Nous avons déjà conscience de ce processus, de cette nécessité de progresser sur la voie d'une plus grande légitimité, d'une plus grande légitimité démocratique. En fait, si nous considérons les points de vue émis par certaines forces politiques au niveau européen et même au niveau national, il s'agit bien du sujet du débat. J'ai transmis un message très intéressant à certains de nos partenaires internationaux, de Washington à Beijing et de New Dehli au Brésil. Ce message est le suivant. Avez-vous remarqué que le débat en Europe ne porte pas sur la façon dont nous allons défaire le projet européen, sur la façon dont nous allons à présent remettre en question ce que nous avons accompli ? Le débat vise maintenant à savoir comment nous allons faire pour accroître l'intégration. Faut-il passer par la voie communautaire, par un type d'approche intergouvernementale, par un mélange des deux ?

Effectivement, le débat qui domine aujourd'hui en Europe, entre les grands partis, entre les capitales, porte sur la façon dont nous allons renforcer l'Europe et non comment nous allons défaire notre projet. Nous devons admettre que les budgets nationaux, les politiques budgétaires et la gouvernance économique sont au cœur des politiques nationales. Le renforcement des compétences de l'Union et de la Commission dans ces domaines soulève donc la question de la légitimité politique et démocratique. Nous ne devons pas oublier un enseignement tiré de l'Europe d'aujourd'hui : plus de compétences pour l'Union requiert plus de démocratie au niveau européen. C'est pourquoi nous devons envisager des moyens de renforcer la démocratie européenne. J'ai quelques idées sur cette question, mais il se fait que, précisément parce que je suis un démocrate et que j'aime le

débat politique, je pense que nous devons proposer de nouvelles idées, notamment en ce qui concerne la coopération entre les démocraties nationales et la démocratie européenne.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs, je préfère conclure par ces quelques dernières remarques.

Mesdames et Messieurs,

Chacun s'attend à ce que le président de la Commission plaide en faveur de l'approche communautaire – comme je viens de le faire. Mais franchement, je ne l'ai pas fait parce que je suis préoccupé par la marginalisation de la Commission, comme d'aucuns le prétendent. En effet, comme je l'ai dit, la Commission dispose aujourd'hui de compétences qu'elle n'a jamais eues dans l'histoire de l'intégration européenne. Je ne l'ai pas fait non plus par attachement théologique, dogmatique ou idéologique à cette approche. Il est vrai que je suis un Européen convaincu, mais mes observations sur la nécessité de la méthode communautaire sont fondées non seulement sur mon expérience en tant que président de la Commission depuis près de huit ans, mais aussi sur mon expérience de 12 ans au sein d'un gouvernement national. Je pense que c'est essentiel pour l'avenir de l'Union européenne. Nous mettrons en péril notre projet si nous ébranlons cette approche communautaire. Je continue de plaider pour l'approche communautaire en raison de la stabilité qu'elle crée, du processus décisionnel efficace qu'elle met en place et de l'équité inhérente au système, notamment en ce qui concerne les relations entre les États membres eux-mêmes, petits ou grands, centraux ou périphériques, riches ou moins riches. La méthode communautaire a prévalu parce que c'est en fin de compte le moyen le plus durable de concilier l'extraordinaire diversité de notre Union. C'est précisément en raison de la diversité politique, culturelle et nationale européenne que nous en avons besoin. Elle réconcilie les différences et favorise l'unité.

Pour dire les choses simplement, la méthode communautaire a survécu à de nombreuses modifications des traités, aux réformes institutionnelles et aux élargissements pour la simple raison qu'elle fonctionne. Il se peut qu'elle ne soit pas parfaite, mais nous devons rester prudents lorsque nous nous écartons de ce qui est sans doute la pierre angulaire sur laquelle notre Union a été bâtie. Bref, la méthode communautaire est une création qu'il faudrait inventer si elle n'existait pas.

Je vous remercie de votre attention, et j'espère que le débat sera très animé et fructueux.

Annexe 3

Remarques conclusives par António Vitorino : « La méthode communautaire : évolutions historiques et défis politiques »

Je vous remercie pour toutes les discussions que nous avons eues au cours de cette longue journée, qui nous a permis de revenir en détail sur la « méthode communautaire ».

Le discours d'ouverture du Président Barroso et le dialogue qui s'en est suivi, le déjeuner-débat avec les Secrétaires généraux de la Commission, du Parlement européen et du Conseil, les interventions des contributeurs de nos deux panels et les questions et commentaires de l'ensemble d'entre vous : tout cela a été très utile pour nourrir et prolonger le débat⁹ que *Notre Europe* a essayé d'alimenter à partir du printemps 2011, et dont ce séminaire est naturellement un temps fort.

Nous allons naturellement poursuivre un tel débat au cours des prochains mois, car son issue est déterminante pour l'avenir de la construction euro-

9. Débat « [L'Union européenne et ses méthodes](#) » sur le site de *Notre Europe*.

péenne. Comme vous le savez, *Notre Europe* a déjà produit de nombreuses publications sur le sujet, qui ont d'ailleurs été souvent citées aujourd'hui, ce dont je me réjouis. Vous pouvez être certains que d'autres publications et peut-être d'autres événements suivront à court et moyen terme.

Il m'est bien sûr difficile de résumer ici de manière globale et approfondie les enseignements de ce séminaire, qui fera prochainement l'objet d'une synthèse écrite que nous élaborerons en liaison étroite avec le BEPA. Je m'en tiendrai donc à ce stade à une série de remarques conclusives portant sur les points les plus essentiels qui me paraissent se dégager de cette journée, en ajoutant çà et là quelques observations plus personnelles.

1. Un large consensus conduit à souligner les avantages de la méthode communautaire en termes de flexibilité.

Comme nous l'avons vu, l'application de la méthode communautaire a évolué depuis la signature des traités créant la CEEA et le marché commun. À chaque fois, la construction européenne a dû composer entre des impératifs d'efficacité, de légitimité et de nécessité, et c'est le plus souvent la méthode communautaire qui est apparue au centre de ce triangle.

L'exemple du référendum irlandais qui vient d'être annoncé nous rappelle d'ailleurs qu'un triangle demeure incontournable, même dans le cas d'un traité qui n'est pas communautaire à ce stade. La légitimité d'un tel référendum est certaine, son efficacité incertaine, et la nécessité sera centrale, dès lors que le « oui » irlandais n'est pas obligatoire pour que le traité entre en vigueur, mais qu'il l'est en revanche si les Irlandais veulent bénéficier de l'aide financière du « mécanisme européen de stabilité »...

2. Le Conseil européen fait désormais pleinement partie du système institutionnel communautaire.

Le Conseil européen a été créé dans les années 70, son rôle a été peu à peu formalisé et il a été consacré comme institution européenne par le traité

de Lisbonne¹⁰ : il fait donc désormais partie intégrante du système institutionnel communautaire, de sorte qu'il ne faut plus parler de « triangle institutionnel » mais plutôt de « trapèze institutionnel ».

L'autre conséquence est qu'il ne faut pas confondre intervention du Conseil européen et « méthode intergouvernementale », ce terme devant plutôt être réservé aux coopérations engagées hors du cadre communautaire (les accords de Schengen par exemple).

Le Conseil européen est désormais une institution faisant partie de la méthode communautaire : cette méthode est suffisamment souple et flexible pour reconnaître son rôle, principalement en termes d'impulsion politique : point n'est besoin d'inventer une nouvelle « méthode » pour cela !

3. Le renforcement constant du rôle du Parlement européen a eu un fort impact sur le fonctionnement de la méthode communautaire.

L'évolution du rôle du Parlement européen contraste singulièrement avec celle du rôle des parlements nationaux : au niveau national, les compétences de contrôle politique ont en effet remplacé progressivement la traditionnelle fonction législative pour ce qui relève des « Affaires européennes » ; la montée en puissance progressive du Parlement européen concerne surtout les compétences législatives (et budgétaires avec le traité de Lisbonne) et moins les compétences de contrôle politique.

Il faut cependant souligner la forte asymétrie du contrôle exercé vis-à-vis du Conseil et de la Commission, et les effets pervers liés à la tentation du Parlement européen de mettre en difficulté la Commission sur des enjeux de « micro-management », qui ne constitue pas un renforcement de la légitimité européenne. Cette situation découle notamment de « l'accord-cadre » conclu entre Commission et Parlement européen au

10. Alain Dauvergne, « *Le traité de Lisbonne : bilan et perspectives à l'été 2011* », *Étude n° 87, Notre Europe*, octobre 2011.

moment de la chute de la Commission Santer, alors que la Commission était dans une situation de grande faiblesse, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

La conclusion de plus en plus fréquente « d'accords précoces¹¹ » entre le Parlement européen et le Conseil a eu une autre conséquence importante du point de vue des équilibres institutionnels : si l'extension de la procédure de codécision est très positive en termes de légitimité, elle conduit de fait le Parlement européen et le Conseil à négocier directement entre eux et à rendre la Commission beaucoup plus timide dans l'exercice de son droit de retirer ses propositions. C'est une réalité pratique qui doit être soulignée, sans jugement moral d'aucune sorte.

4. La montée en puissance conjointe du Parlement européen et du Conseil européen a eu une influence importante sur l'exercice du droit d'initiative de la Commission.

Comme le souligne une récente étude¹² de *Notre Europe*, la Commission est de plus en plus influencée par ces deux acteurs dans l'exercice du monopole qu'elle détient en matière d'initiative législative.

Cette situation peut se comprendre, à condition de bien distinguer deux aspects : celui relatif à la mise sur agenda des initiatives à promouvoir au niveau européen, registre sur lequel le Conseil européen et le Parlement européen jouent un rôle non négligeable et pleinement légitime ; celui de la définition du périmètre et du contenu des initiatives proposées, qui est très important pour encadrer le débat et la décision finale, et sur lequel la Commission joue toujours un rôle essentiel, qu'elle doit conserver.

Dans ce contexte, la proposition visant à confier un droit d'initiative législative au Parlement européen doit être examinée avec attention. Une telle proposition pourrait contribuer au renforcement de la légitimité démocra-

11. Olivier Costa, Renaud Dehousse et Aneta Trakalová, « La codécision et les "accords précoces" : progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Étude n° 84, Notre Europe*, mars 2011.

12. Daniela Corona, Costanza Hermanin et Paolo Ponzano, « Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ? », *Étude n° 89, Notre Europe*, janvier 2012.

tique de l'Union européenne. Mais elle aurait des conséquences fondamentales sur l'équilibre des pouvoirs entre institutions européennes et sur l'influence de la Commission – je me dois de le souligner, au risque de paraître impopulaire. Ce qui est certain est qu'une telle innovation ne pourrait intervenir sans qu'il y ait un « prix à payer », et donc un arbitrage à faire entre légitimité et efficacité de la méthode communautaire.

5. L'organisation de la « différenciation » au sein de l'UE constitue un test majeur pour la méthode communautaire, comme le rappelle l'adoption du « traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance¹³ » (« TSCG »).

La réforme en cours de la gouvernance de l'Union économique et monétaire invite à clarifier la question cruciale d'une différenciation compatible avec l'application de la méthode communautaire.

Je rappellerai sur ce registre que les « coopérations renforcées » instituées par le traité d'Amsterdam constituent en théorie une formule idéale, puisqu'elles permettent aux États volontaires d'avancer tout en laissant la porte ouverte à ceux qui veulent les rejoindre. Mais je ne peux que constater que seules deux de ces coopérations ont pu être lancées à ce stade, en matière de droit du divorce et de brevet européen – même si dans l'esprit, les accords de Schengen s'inspiraient d'une telle démarche, mais hors traité.

La réforme de la gouvernance de l'UEM – qui n'est pas, soulignons-le, une « coopération renforcée » – renouvelle les termes du débat, notamment s'agissant de l'implication des institutions communautaires. Du côté des États, il paraît logique que l'UEM ne concerne que les membres de « l'euro-groupe », même si nous avons pu constater que la plupart des États non-membres de la zone euro ont souhaité signer le TSCG. Mais il paraît difficile d'envisager qu'une même logique soit retenue pour la

13. Valentin Kreilinger, « Le « making-of » d'un nouveau traité : six étapes de négociations politiques », *Bref n° 32, Notre Europe*, février 2012.

Commission et le Parlement européen : on ne voit guère en effet pourquoi et comment seuls leurs membres issus des pays de la zone euro devraient participer aux débats et décisions relatifs à la zone euro, puisque ces deux institutions représentent l'intérêt général européen et les citoyens européens au sens large.

C'est un choix qui me paraît décisif pour le futur et qui aura des conséquences lourdes. Il s'agit à la fois de préserver les fondements de la légitimité politique de la Commission et du Parlement européen et l'unité institutionnelle de l'UE. En même temps, il faut envisager l'hypothèse d'une coopération renforcée engagée par 9 États seulement et qui, compte tenu du thème retenu, pourrait impliquer des membres de la Commission et du Parlement européen qui pourraient être largement voire exclusivement issus des 18 autres pays de l'UE. Il y a là un défi politique qu'il nous faudra traiter bien en amont.

6. La représentativité politique des différentes institutions pèse sur leur participation à l'application de la méthode communautaire.

Pour évoquer ce défi de la représentativité politique, je pourrais citer le Conseil ou le Parlement européens, mais je focaliserai ici mon propos sur la Commission et son statut, car ils ont été largement évoqués aujourd'hui. La Commission est actuellement formée d'un national issu de chaque État membre, et elle est en même temps investie par la majorité politique constituée au Parlement européen. Faut-il à l'avenir que la désignation du président de la Commission soit effectuée directement par le Parlement européen, et non plus par le Conseil européen, de manière à affirmer clairement la légitimité parlementaire du collège bruxellois ? Ou faut-il à l'inverse continuer à combiner une double légitimité, en maintenant une connexion avec le Conseil européen, sans privilégier une connexion unique avec le Parlement européen, qui contribuerait à politiser fortement la Commission ? Je me souviens que, lors de la Convention ayant élaboré le traité constitu-

tionnel européen, John Bruton a proposé de fusionner les postes de présidents de la Commission et de président du Conseil européen, puis de procéder à une élection directe de ce nouveau président. Michel Barnier a quant à lui proposé la mise en place de listes à la fois nationales et transnationales pour les élections européennes, en précisant que ce sont les numéros 1 de ces listes qui auraient vocation à être candidats à la présidence de la Commission.

En tout état de cause, il me faut préciser que la Commission devrait continuer à demeurer soutenue par une large coalition politique, et qu'il serait périlleux que son fonctionnement interne soit basé sur la coexistence d'une majorité et d'une opposition. Il convient par ailleurs de ne pas perdre de vue l'objectif d'une réduction de la taille de la Commission, qui permettrait de renforcer à la fois sa collégialité et l'exercice de sa responsabilité vis-à-vis du Parlement européen et des citoyens.

7. Le fonctionnement de la méthode communautaire est enfin confronté à un défi en termes de contrôle démocratique¹⁴.

Sur ce registre, le couple Commission-Parlement européen me semble désormais bien installé, mais le contrôle démocratique exercé vis-à-vis du Conseil est moins abouti, notamment en raison de l'hétérogénéité des pratiques nationales qu'on peut relever en matière de contrôle parlementaire des gouvernements nationaux.

Il y a là un enjeu clé sur lequel je voudrais insister : celui d'un renforcement conjoint de la légitimité démocratique¹⁵ et parlementaire aux niveaux national et européen ; le renforcement de la démocratie européenne ne doit en effet pas être synonyme d'affaiblissement de la démocratie nationale, car ces deux niveaux doivent interagir.

14. Renaud Dehousse, « Le "pacte budgétaire" : incertitudes juridiques et ambiguïté politique », *Bref n° 33, Notre Europe*, février 2012.

15. Yves Bertoncini, « UE, une légitimité encore en devenir », *Tribune, Notre Europe*, novembre 2011.

L'un des problèmes majeurs que nous rencontrons est que les élections nationales ne se focalisent que très rarement sur des enjeux européens; mais cela ne doit pas nous décourager de rechercher des moyens d'impliquer davantage les parlements nationaux, non pas seulement vis-à-vis de leurs gouvernements, mais aussi au niveau communautaire.

Cette implication accrue est prévue par le traité de Lisbonne; elle a été rendue nécessaire par l'adoption des plans de sauvetage liés à la crise des dettes souveraines; mais l'on voit bien que les modalités précises de cette implication restent encore à définir, de même que celles de l'articulation entre rôle des parlements nationaux et rôle du Parlement européen – le « TSCG » n'ayant pas dissipé les ambiguïtés sur ce point.

Dans cette perspective, je voudrais simplement préciser que la création d'une 3^e chambre, parfois envisagée, ne me paraît pas nécessairement praticable. Il me semble qu'elle contribuerait en effet à alourdir et à complexifier le système institutionnel, sans nécessairement le rendre beaucoup plus démocratique, notamment compte tenu du caractère fragmenté et hétérogène des pouvoirs de contrôle exercés par les parlements nationaux.

Voilà pour ces quelques « remarques conclusives », qui ont naturellement vocation à être davantage développées à l'avenir. Je vous remercie encore pour votre attention, de même que je remercie le BEPA et la Commission européenne pour leur contribution à la réussite de cette journée.

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



Programme
L'Europe pour les citoyens

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macifet du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, mai 2012

Yves BERTONCINI

Yves Bertoncini est
Secrétaire général
de *Notre Europe*.

Valentin KREILINGER

Valentin Kreilinger est
assistant de recherche à
Notre Europe.

Séminaire sur la méthode communautaire

Eléments de synthèse

Le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA) et *Notre Europe* se sont associés pour organiser le séminaire « La méthode communautaire : évolution, efficacité et légitimité », qui s'est tenu le 28 février 2012 à Bruxelles et auquel ont assisté plus de 100 décideurs et spécialistes.

Cette synthèse offre un aperçu des discussions présentées conformément à la règle de « Chatham House ». Préfacée par Jacques Delors, elle comporte également le discours introductif du président de la Commission européenne, José Manuel Barroso et les remarques conclusives du président de *Notre Europe*, António Vitorino.

Ce séminaire s'inscrit dans le cadre du débat sur la méthode communautaire lancé par *Notre Europe* en 2011. À la lumière des questions d'importance stratégique qui sont en jeu et qui peuvent sembler techniques, *Notre Europe* cherche à poursuivre à l'avenir sa réflexion sur ce sujet.

www.notre-europe.eu

E-mail : info@notre-europe.eu