

Sous la direction de
RENAUD DEHOUSSE



POLITIQUES EUROPÉENNES



SciencesPo.
Les Presses

Extrait de la publication

POLITIQUES EUROPÉENNES

POLITIQUES EUROPÉENNES

Sous la direction de Renaud Dehousse

Photographie de couverture : Parlement européen.

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

Politiques européennes / Renaud Dehousse (dir.) – Paris: Presses de Sciences Po, 2009. – (Les manuels). – ISBN : 978-2-7246-1132-8

RAMEAU :

- Institutions européennes : Manuels d'enseignement supérieur
- Politique publique : Pays de l'Union européenne : Manuels d'enseignement supérieur
- Pays de l'Union européenne : Politique et gouvernement : Manuels d'enseignement supérieur

DEWEY : 341.23 : Organisations de l'Union européenne

320.7 400 : Conjoncture et conditions politiques - Pays de l'Union européenne

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3 rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2009. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| AVANT-PROPOS | 7 |
| par Renaud Dehousse | |
| PARTIE 1 - LE SYSTÈME EUROPÉEN DE GOUVERNANCE | 11 |
| > CHAPITRE 1 | |
| La méthode communautaire par Renaud Dehousse | 13 |
| > CHAPITRE 2 | |
| L'évolution du système institutionnel par Renaud Dehousse et Paul Magnette | 31 |
| > CHAPITRE 3 | |
| Les acteurs politiques par Olivier Costa | 53 |
| > CHAPITRE 4 | |
| Les intérêts privés et la construction européenne par Emiliano Grossman | 83 |
| PARTIE 2 - LA CONSTRUCTION DU MARCHÉ | 107 |
| > CHAPITRE 5 | |
| Le marché intérieur par Loïc Azoulai | 109 |
| > CHAPITRE 6 | |
| L'Union économique et monétaire par Jérôme Creel | 133 |
| > CHAPITRE 7 | |
| La politique commerciale par Patrick A. Messerlin | 149 |
| PARTIE 3 - L'EUROPE DE LA RÉGULATION | 171 |
| > CHAPITRE 8 | |
| La politique de concurrence par Cornelia Woll | 173 |
| > CHAPITRE 9 | |
| L'Europe du médicament par Boris Hauray | 189 |
| > CHAPITRE 10 | |
| La politique de l'environnement par Charlotte Halpern | 205 |
| > CHAPITRE 11 | |
| L'Europe, puissance normative internationale par Zaki Laïdi | 227 |

| | |
|---|------------|
| PARTIE 4 - L'EUROPE PEUT-ELLE AVOIR UNE POLITIQUE REDISTRIBUTIVE ? | 243 |
| > CHAPITRE 12 La politique agricole commune par Isabelle Garzon | 245 |
| > CHAPITRE 13 Les politiques de la cohésion économique et sociale par François Bafoil | 265 |
| > CHAPITRE 14 L'Europe et le social par Bruno Palier | 281 |
| PARTIE 5 - NOUVELLES FRONTIÈRES | 303 |
| > CHAPITRE 15 De la PESC à la PESD par Bastien Ironnelle | 305 |
| > CHAPITRE 16 Un espace de liberté, de sécurité et de justice ? par Didier Bigo | 331 |
| > CHAPITRE 17 La construction européenne et l'enseignement supérieur par Pauline Ravinet | 353 |
| > CHAPITRE 18 La politique de voisinage par Anne-Marie Le Gloannec | 369 |
| PARTIE 6 - INSTRUMENTS DE L'ACTION EUROPÉENNE | 389 |
| > CHAPITRE 19 Les faiblesses du budget européen par Jacques Le Cacheux | 391 |
| > CHAPITRE 20 Les nouveaux modes de gouvernance par Laurie Boussaquet et Sophie Jacquot | 409 |
| CONCLUSION | 429 |
| Des politiques atypiques ? par Renaud Dehousse | |
| CHRONOLOGIE | 435 |
| PANORAMA DES TRAITÉS EUROPÉENS | 443 |
| TABLE DES DOCUMENTS | 445 |
| LISTE DES CONTRIBUTEURS | 449 |

AVANT-PROPOS

Dans l'abondante littérature sur la construction européenne, il n'existe pas de manuel en langue française couvrant de façon systématique la gamme des politiques européennes. L'étude de l'Europe se limite souvent à celle du système institutionnel mis en place après 1950, qui a fait l'objet de travaux de grande qualité¹. En revanche, les ouvrages consacrés aux politiques européennes sont rares ; ils ne couvrent souvent qu'un secteur d'activité, et sont généralement destinés à un public relativement spécialisé. Les enseignants soucieux d'offrir à leurs étudiants un tableau général des activités de l'Union européenne n'ont d'autre solution que de les renvoyer à des ouvrages en langue anglaise comme *Policy-Making in the European Union* d'Helen et William Wallace et Mark Pollack² ou *European Union : Power and Policy-Making* dirigé par Jeremy Richardson³.

Cette lacune est regrettable à plus d'un titre. En premier lieu, l'étude des politiques est indispensable pour comprendre la réalité européenne. C'est sur la base de projets concrets que s'est développée l'intégration, et les activités de l'Union européenne sont aujourd'hui fort différentes de celles des premières organisations européennes. Ensuite, nombre des mutations de l'État en Europe trouvent leur origine – directe ou indirecte – dans des mesures prises au niveau de l'Union. Enfin, après la vague des grandes théories systémiques développées aux États-Unis au cours des années 1950 et 1960, c'est de l'étude de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques européennes que sont issues certaines des nouveautés les plus intéressantes dans l'analyse de la construction européenne : citons, à titre d'exemple et sans prétention à l'exhaustivité, le modèle régulateur décrit par Giandomenico Majone⁴, la critique de l'intégration économique développée par Fritz Scharpf⁵ et ses disciples, l'analyse de la « gouvernance multiniveaux » esquissée par Gary Marks et Lisbet Hooghe⁶ et développée par Beate Kohler-Koch⁷, ou les études sur l'« européanisation » lancées par Maria Green Cowles, James Caporaso et Thomas Risse⁸. On ne peut donc pas appréhender l'Europe sans analyser ses politiques, et l'interaction entre ces dernières et les politiques conduites au niveau national.

L'ambition de cet ouvrage est double. D'une part, il entend combler cette lacune en mettant à la disposition des étudiants un manuel offrant une vision d'ensemble de la matière, et à celle des enseignants des instruments d'analyse et des outils didactiques. D'autre part, il entend montrer qu'il existe maintenant en France une communauté

1. L'ouvrage de Jean-Louis Quermonne sur *Le Système politique de l'Union européenne* maintenant à sa 7^e édition (Paris, Montchrestien, 2009) et celui de Paul Magnette, *Le Régime politique européen* (Paris, Presses de Sciences Po, 2006) constituent à ce titre de véritables livres de référence.

2. Helen et William Wallace et Mark Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005 [1^{re} éd. 1977].

3. Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 2001 [1^{re} éd. 1996].

4. Giandomenico Majone, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

5. Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

6. Gary Marks et Lisbet Hooghe, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield, 2001.

7. Beate Kohler-Koch, *Linking EU and National Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

8. Maria Green Cowles, James Caporaso et Thomas Risse, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2001.

scientifique dans le secteur des études européennes, en phase avec les développements à l'échelle internationale.

Il ne s'agit pas en l'occurrence d'offrir une « vision » privilégiant une approche particulière. Les théories de l'intégration se sont toutes heurtées aux limites inhérentes à des approches monocausales d'un phénomène complexe. Les principales ambitions de ce manuel sont d'un autre ordre : illustrer la diversité des modes d'action de l'Europe, analyser les tendances de fond qui les caractérisent (expansion des tâches des institutions européennes, émergence d'une question démocratique, recherche de formes de gouvernance souple, etc.) et enfin offrir au lecteur un aperçu des dynamiques à l'œuvre sur une longue période et des principales clefs d'interprétations théoriques qui en ont été proposées.

Conçu comme un support pour l'enseignement, l'ouvrage s'ouvre donc par une présentation approfondie des acteurs et des processus décisionnels. Plutôt que de procéder à une approche classique, institution par institution, le choix a été fait de mettre en évidence les principales tendances de fond, comme l'importance de l'intégration normative, la délégation de pouvoirs importants à des organes supranationaux ou la place grandissante, encore qu'incertaine, accordée au problème de la légitimation politique – autant d'éléments qui éloignent l'Union du modèle des organisations internationales classiques.

Suit un ensemble de chapitres consacrés aux principaux champs d'activité de l'Union européenne, rédigés par des auteurs qui comptent parmi les meilleurs spécialistes de l'Europe dans leur domaine de compétence. Plusieurs sciences sociales sont ainsi mobilisées : science politique, droit, économie, sociologie. Pour pallier le risque d'éparpillement qui menace les ouvrages collectifs, ces contributions ont été regroupées autour de plusieurs questions fondamentales. Seront ainsi successivement analysées les différentes étapes de l'intégration des marchés, les raisons qui expliquent la montée en puissance de l'Europe dans le domaine de la régulation et les obstacles auxquels se sont heurtées les différentes tentatives de mise en place de politiques redistributives à l'échelle de l'Union. Suivra ensuite une réflexion sur les politiques qui marquent une volonté d'expansion des activités de l'Union au-delà de l'intégration économique et de la régulation sociale, dans des domaines qui vont de la politique étrangère à l'éducation, ainsi qu'une étude des instruments de l'action communautaire, dans laquelle seront abordés notamment les efforts récents de dépassement de l'intégration normative, qui reste la « marque de fabrique » du modèle communautaire d'intégration.

Sur le plan de la forme, enfin, la présentation est enrichie de façon systématique par des tableaux, des graphiques et des encadrés destinés à offrir au lecteur un maximum de sources primaires (données, extraits de documents, cartes...) qui illustrent le propos des auteurs et peuvent servir de support didactique. Chaque chapitre comporte des indications bibliographiques pour les étudiants désireux d'approfondir leurs connaissances. En d'autres termes, la présentation de l'ouvrage reflète son ambition première : servir de support à des enseignements d'introduction à l'étude de l'intégration européenne.

Le lecteur de ces lignes aura compris qu'une entreprise de cette ampleur suppose un effort particulier d'organisation. Elle n'aurait pas été mise en chantier sans les encouragements amicaux de mon collègue Patrick Le Galès, responsable de la collection

« Gouvernances » aux Presses de Sciences Po. Sara Casella-Colombeau, Nicolas Leron, Florent Parmentier, Yoo-Duk Kang, Nayla Moussa et Jospéhine Verhasselt, doctorants à Sciences Po, ont participé à la rédaction des encadrés et assuré la relecture de plusieurs chapitres. Mais surtout, ce travail n'aurait pas pu être mené à bien sans le concours sans faille que m'a apporté Sophie Jacquot, chercheure au centre d'études européennes de Sciences Po, dont la compétence, la persévérance et la minutie ont fait merveille dans la mise en œuvre du projet. Que tous trouvent ici l'expression de ma profonde reconnaissance.

Renaud Dehousse
Paris, juin 2009



PREMIÈRE
PARTIE

LE SYSTÈME **EUROPÉEN DE GOUVERNANCE**

LE SYSTÈME EUROPÉEN DE GOUVERNANCE**p. 13 CHAPITRE 1****La méthode communautaire**par **Renaud Dehousse**

p. 15 Comprendre le modèle

p. 22 Un modèle en crise ?

p. 28 L'incertaine stabilité de la méthode communautaire

p. 31 CHAPITRE 2**L'évolution du système institutionnel**par **Renaud Dehousse** et **Paul Magnette**

p. 32 Les quatre phases du développement institutionnel

p. 42 Un retour à la voie constitutionnelle ?

p. 46 La dynamique du changement institutionnel

p. 53 CHAPITRE 3**Les acteurs politiques**par **Olivier Costa**

p. 55 Un système apolitique, partiellement parlementarisé

p. 69 Quel rôle pour les acteurs politiques dans l'Union européenne ?

p. 83 CHAPITRE 4**Les intérêts privés et la construction européenne**par **Emiliano Grossman**

p. 85 État des lieux

p. 93 Les principales approches théoriques

p. 102 L'enjeu à venir : démocratie et société civile en Europe

CHAPITRE 1

LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE

Renaud Dehousse

Les succès de la construction de l'Union européenne doivent beaucoup à l'invention, par les pères fondateurs, d'un cadre institutionnel original. Les caractéristiques de ce modèle sont bien connues : le transfert de pouvoirs législatifs à l'Union, la création d'un exécutif supranational (la Commission européenne), la possibilité d'adopter une législation contraignante, et l'attribution à la Cour de justice des Communautés européennes du pouvoir d'assurer le respect du droit communautaire. L'un des traits les plus remarquables de ce système est sa stabilité. Cinquante ans après, malgré un accroissement significatif du nombre d'États membres et les fréquentes révisions du traité, les piliers du système sont en effet restés largement inchangés. Ainsi, bien que le Parlement européen ait progressivement acquis des pouvoirs législatifs, des précautions ont été prises afin d'empêcher que cette évolution n'altère l'équilibre initial des pouvoirs. Et la nécessité de préserver l'essence même de la « méthode communautaire » est souvent utilisée comme un argument contre les propositions de changement. Ainsi, lors de l'élaboration du Traité constitutionnel, un groupe de membres de la Convention européenne s'est défini comme le groupe des « amis de la méthode communautaire ».

Depuis le traité de Maastricht ce modèle est soumis à une pression constante. Sa légitimité a été le sujet de débats passionnés, parmi les responsables politiques comme au sein de la population. À l'occasion de la dernière vague de réformes – projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe et traité de Lisbonne – les gouvernements sont apparus de plus en plus réticents à déléguer leurs pouvoirs au niveau européen. La Commission elle-même a tenté d'explorer de nouvelles approches en matière décisionnelle, résumées ultérieurement dans son Livre blanc de 2001 sur la gouvernance européenne¹. D'innombrables travaux, souvent effectués dans le cadre de recherches financées par l'Union européenne, ont été consacrés aux « nouveaux modes de gouvernance »². Plus ou moins implicitement, ceux-ci présentent la méthode communautaire comme « une idée qui a fait son temps », pour citer les mots de l'ex-Premier ministre britannique John Major, repris par nombre de *think-tanks* britanniques dans les années qui suivirent³, ou même comme un instrument « d'intégration furtive » (*integration by stealth*)⁴.

1. Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM Doc, 428 (25) juillet 2001.

2. Voir le passage en revue de la littérature en la matière par Beate Kohler-Koch et Berthold Rittberger, « The "Governance Turn" EU Studies », *Journal of Common Market Studies*, 44(1), 2006; Oliver Treib, Holger Bähr et Gerda Falkner, « Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification », *European Governance Papers* (Eurogov), 05-02, 2005, disponible sur le site internet <http://www.connex-network.org> ; Johan P. Olsen, « EU Governance: Where do We Go from Here ? », dans Beate Kohler-Koch et Fabrice Larat (eds), *European Multi-level Governance: Contrasting Images in National Research*, Cheltenham, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008.

3. Voir par exemple Mark Leonard, *Networking Europe*, Londres, Foreign Policy Centre, 1999.

4. Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Toutefois, notre compréhension de ce modèle reste au mieux fragmentaire. Les règles formelles sont certes connues, mais pas leur impact effectif. Quel usage la Commission fait-elle de son pouvoir d'initiative ? Quel est l'impact du vote à la majorité qualifiée ? Les pouvoirs de surveillance de la Commission et la fonction juridictionnelle de la Cour sont-ils suffisants pour assurer une mise en œuvre correcte des lois de l'Union européenne ? Les hypothèses sur l'efficacité globale de la méthode communautaire sont loin de faire défaut, mais les recherches empiriques demeurent rares. L'objectif de ce chapitre est de passer en revue ce que nous savons du fonctionnement des institutions européennes, pour ensuite suggérer qu'en dépit des allégations répétées quant à l'obsolescence de la méthode communautaire, l'efficacité du système communautaire pourrait se révéler plus grande qu'on ne le pense souvent. Ce chapitre est structuré de la façon suivante. La première partie dresse le tableau des caractéristiques essentielles de la méthode communautaire. La deuxième partie s'efforce de montrer, à partir de données récentes, qu'en dépit de craintes dont il était l'objet, le système institutionnel de l'Union européenne semble s'être adapté sans réelle difficulté aux pressions découlant de l'élargissement de 2004. Enfin, la troisième partie reviendra sur la place actuelle de la méthode communautaire dans la gouvernance de l'Union européenne.

I. COMPRENDRE LE MODÈLE

Depuis le lancement de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), l'intégration européenne a établi son propre *modus operandi* : la méthode communautaire. En dépit de cinq décennies de débats sur la manière de construire l'Europe, sa profonde originalité demeure fondamentalement incomprise, même par les plus zélés de ses partisans – y compris à l'intérieur de la Commission européenne.

A. Le rôle des acteurs supranationaux

La déclaration Schuman du 9 mai 1950 exposait d'emblée certaines caractéristiques essentielles de la méthode communautaire ; d'autres ont émergé des interactions quotidiennes entre les principaux acteurs de la construction européenne. La Commission l'expose dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne, présentée en juillet 2001 :

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

– La Commission européenne est la seule à formuler des propositions législatives et de politiques. Son indépendance renforce sa capacité d'exécuter les politiques, d'être la gardienne du Traité et de représenter la Communauté dans les négociations internationales.

– Les actes législatifs et budgétaires sont adoptés par le Conseil des ministres (représentant les États membres) et le Parlement européen (représentant les citoyens). L'emploi du vote à la majorité qualifiée au Conseil est un élément essentiel pour assurer l'efficacité de cette méthode. L'exécution des politiques est confiée à la Commission et aux autorités nationales.

– La Cour de justice des Communautés européennes garantit le respect de l'état de droit⁵. »

Cette description met, à juste titre, l'accent sur le rôle essentiel joué par les deux institutions supranationales, la Commission européenne et la Cour de justice. Le fait que ces deux organes soient non élus ne doit pas surprendre, si l'on garde en tête qu'ils ont été créés par des États, en vue de réguler les rapports qu'ils établissaient entre eux, à une époque où la question de la légitimité démocratique de l'intégration européenne était loin de susciter le débat que l'on connaît aujourd'hui. De façon pertinente, la Commission souligne aussi que la méthode communautaire se base sur la possibilité pour le Conseil de prendre des décisions à la majorité. Ce détail est important car il souligne une caractéristique essentielle du système politique créé par les traités communautaires : le fait que

5. Commission européenne, *op. cit.*, p. 9-10.

les États – plus particulièrement leurs gouvernements – tiennent une place centrale dans ce système, ce qui distancie l'Union européenne du modèle fédéral où les liens entre les parties constituantes et le pouvoir central sont plus ténus.

Pris dans leur ensemble, les éléments en question soulignent l'originalité de la construction européenne par rapport à des formes plus traditionnelles de coopération internationale. La différence ne repose pas tant sur l'ampleur des compétences transférées aux institutions européennes – le Conseil de l'Europe bénéficie également de pouvoirs étendus – que sur la façon dont elles sont exercées. Non seulement la Commission joue un rôle central dans la conception et le pilotage des politiques européennes, mais il est aussi extrêmement rare de trouver des organisations internationales au sein desquelles le vote à la majorité est prévu pour des décisions de nature contraignante. En effet, dans la plupart des cas, l'adoption de décisions contraignantes requiert l'unanimité, ou du moins un consensus. Il est vrai que l'Assemblée générale des Nations unies vote, elle aussi, mais sur des résolutions, textes « de nature politique » – bel euphémisme pour traduire le fait que les États ne sont pas tenus de les mettre en œuvre. Inversement, accepter la possibilité de se voir contraint d'exécuter des décisions auxquelles on s'oppose, comme l'ont fait les États membres au moment de leur adhésion, équivaut à un transfert de souveraineté, fut-il partiel ou temporaire.

Dans le système institutionnel établi par les traités de Rome, le rôle d'impulsion de la Commission est d'une nature complètement différente de celui que joue traditionnellement le secrétariat d'une organisation internationale. À travers ses propositions, elle doit conduire les autres institutions à atteindre les objectifs définis par les traités. Pour cela, elle dispose d'instruments considérables. En premier lieu, elle possède un quasi-monopole quant à l'initiative législative, car la plupart des décisions prises dans le champ du Traité nécessitent une proposition de la Commission qu'elle peut ensuite amender au cours du processus législatif. Le Parlement européen et le Conseil des ministres, où siègent les représentants des États membres, ne peuvent pas en principe prendre d'initiative à ce niveau. S'ils jugent une intervention européenne nécessaire, ils doivent demander à la Commission de faire une proposition en bonne et due forme. En outre, ces propositions ne peuvent être amendées qu'avec l'accord unanime des États membres, ce qui confère à la Commission, en amendant ses propositions, le moyen d'encourager la formation d'une majorité à l'intérieur du Conseil ou du Parlement. Ainsi la Commission est *de facto*, sinon *de jure*, la troisième branche du pouvoir législatif européen, aux côtés du Parlement et du Conseil. Enfin, en tant que gardienne des traités, elle doit s'assurer que les États membres respectent bien leurs engagements communautaires. Elle bénéficie de pouvoirs quasi judiciaires dans le domaine de la concurrence et remplit un rôle de procureur dans les cas où elle choisit de porter une affaire devant la Cour de justice.

B. À qui bénéficie la méthode communautaire ?

L'architecture institutionnelle « supranationale » ainsi créée est en fait sensiblement différente de la structure classique d'un État fédéral ou d'une confédération⁶. Pourquoi les États membres de l'Union européenne ont-ils préféré confier à un organe non élu des pouvoirs d'une envergure sans précédent, tant au niveau national qu'international ? La question est d'autant plus pertinente que les pouvoirs en question ne sont pas simplement le résultat d'une interprétation audacieuse des traités : la plupart d'entre eux sont expressément prévus par les traités négociés et ratifiés par les gouvernements des États membres.

Contrairement à ce qu'on aurait pu penser, cette décision n'était pas nécessairement le fruit d'un engagement idéologique. Certes, la déclaration Schuman évoque clairement la création de la « Communauté européenne du charbon et de l'acier » comme « le premier pas vers la Fédération de l'Europe », mais ses signataires étaient loin d'être acquis à la cause fédéraliste⁷. En réalité, même si l'on accepte l'idée que les gouvernements entendent généralement préserver leurs prérogatives, la méthode communautaire présente plusieurs avantages⁸.

Le traité de instituant la Communauté économique européenne (CEE) se présente en effet comme un contrat imparfait, car il se limite, d'une part, à définir en termes généraux les objectifs à atteindre, et d'autre part, à établir des institutions et des procédures pour y parvenir. Or, disposer au sein d'une institution d'experts chargés du suivi quotidien de dossiers techniques peut faciliter la prise de décision dans des domaines complexes. De plus, sa neutralité permet à la Commission de rechercher une synthèse entre les différents intérêts nationaux et sectoriels en présence, ce qui facilite l'émergence d'un compromis. Enfin, cette centralisation permet d'éviter que l'action législative de la Communauté ne soit dictée par les rapports de force entre États membres ou par les contingences électorales. Ce point fut le sujet de débats acharnés au cours des négociations de Val Duchesse, lors desquelles fut élaboré le traité⁹. Craignant d'être systématiquement mis en minorité au Conseil par le poids des « grands pays », les pays les moins peuplés insistèrent pour que toutes les procédures législatives soient nécessairement engagées par une proposition de la Commission. De même, le fait que l'unanimité soit requise pour amender ces propositions interdit à la majorité de faire primer ses intérêts particuliers sur ceux de la minorité. Ainsi, le passage obligé par la Commission est la clé qui a rendu possible le vote à la majorité.

6. Ainsi Robert Schuman écrivait-il en 1953 que « le supranational se situe à égale distance entre, d'une part, l'individualisme international, qui considère comme intangible la souveraineté nationale et n'accepte comme limitations de la souveraineté que des obligations contractuelles, occasionnelles et révocables; d'autre part, le fédéralisme d'États qui se subordonnent à un super-État doté d'une souveraineté territoriale propre. L'institution supranationale, telle que notre Communauté, [...] ne possède pas les caractéristiques d'un État; mais elle détient et exerce certains pouvoirs souverains. », dans Paul Reuter, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, LGDJ, 1953.

7. Alan Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge, 1992.

8. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1998, p. 66-67.

9. Hans-Jürgen Küsters, *Les Fondements de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, Labor, 1990.

En ce qui concerne la mise en œuvre des décisions communautaires, confier une tâche de supervision à une institution que sa nature plurinationale protège des pressions politiques directes a permis d'établir la crédibilité du système en rendant plus probable le respect par chacun des décisions communes¹⁰. La politique de concurrence en offre une excellente illustration. Contrairement aux autres politiques européennes, qui sont mises en œuvre par les administrations nationales, c'est à la Commission qu'a été confiée la mission d'appliquer les principes généraux définis par le traité CEE. Ce choix s'explique aisément : l'alternative (laisser aux États membres le soin de mettre en œuvre les règles de concurrence) aurait menacé l'uniformité des conditions de concurrence à l'intérieur de la Communauté – chaque État interprétant les règles communautaires à sa façon – mais par-dessus tout, elle aurait été beaucoup moins crédible, eu égard à la tradition d'interventionnisme économique de certains États.

Cette situation aurait rapidement engendré une atmosphère de défiance mutuelle. Pourquoi le Bundeskartellamt (Office fédéral allemand de contrôle de la concurrence) aurait-il dû faire preuve de zèle dans l'application du droit européen aux entreprises allemandes, si les mêmes règles étaient appliquées de façon laxiste dans les autres pays ? Autrement dit, dans un système international marqué par un manque de confiance entre les États, un contrôle centralisé a l'avantage de rendre les engagements pris au niveau communautaire plus crédibles, favorisant ainsi le développement d'une logique de coopération entre les États membres.

L'usage du vote – autre forme de renonciation à la souveraineté – découle de considérations d'un ordre différent. Dans un système où les traités ne définissent souvent que des objectifs à atteindre en des termes généraux, les institutions sont mises à contribution pour prendre un certain nombre de décisions communes. Dans ce contexte, l'unanimité est pénalisante, chaque participant jouissant d'un droit de veto. À l'inverse, la décision majoritaire facilite la prise de décision... même lorsque l'on ne vote pas ! Les études du processus décisionnel démontrent que les votes effectifs ne représentent seulement que 20 % des décisions pour lesquelles un vote aurait été possible selon le Traité¹¹. Mais la simple possibilité d'une prise de décision à la majorité encourage les différents protagonistes à rechercher un compromis. Naturellement, l'efficacité de la prise de décision a un coût, à savoir la possibilité pour un gouvernement d'être mis en minorité par ses pairs. Mais aussi longtemps que personne n'est mis en minorité de manière trop fréquente, les avantages que l'on retire des décisions prises dans d'autres domaines atténuent le coût global du système. De plus, un certain nombre de garanties ont été mises en place pour convaincre les États les plus méfiants. Aujourd'hui encore, l'unanimité reste requise dans les domaines sensibles, et les gouvernements y restent attachés, comme en témoignent les « lignes rouges » tracées par le gouvernement britannique lors des dernières conférences intergouvernementales, pour s'assurer que la Grande-Bretagne ne se verrait pas obligée d'accepter des choix inacceptables, notamment en matière de politiques fiscale et sociale. Même lorsqu'un vote est permis,

10. Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996, p. 70-71.

11. Fiona Hayes-Renshaw et Helen Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke, Macmillan, 1997, p. 48-58 ; Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez et Olivier Duhamel (dir.), *Élargissement. Comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

on a longtemps invoqué un compromis informel – le « **compromis de Luxembourg** »

– qui confère un droit de veto à tout État qui estimerait menacés ses intérêts essentiels. Et même lorsqu'un vote a bel et bien lieu, on constate généralement qu'il ne met en minorité qu'un ou deux gouvernements, et que les perdants sont rarement les mêmes, ce qui contribue à atténuer l'amertume de l'échec.

Que retenir de ce bref survol de la méthode communautaire ? Deux éléments qui démentent les perceptions communément admises.

Premièrement, la méthode en question ne doit pas être vue comme le produit d'un engagement masqué en faveur du fédéralisme. Elle doit beaucoup aux calculs utilitaristes des gouvernements, conscients que dans le contexte d'interdépendance dans lequel ils opèrent, il est nécessaire de définir les règles qui permettront de prendre ensemble un grand nombre de décisions, tout en réduisant les risques qu'elles soient défavorables à leurs intérêts. Deuxièmement, les petits États ne sont pas

les seuls à avoir besoin de la méthode communautaire. Elle doit par-dessus tout son existence à une caractéristique élémentaire des relations internationales : les États – grands et petits – n'ont jamais eu une confiance innée en leurs partenaires, ni une tendance spontanée à coopérer. C'est souvent sous l'emprise de la nécessité qu'ils choisissent cette dernière voie – d'où la nécessité d'institutions pour faciliter les convergences de vues et s'assurer que les décisions communes sont correctement appliquées. Cela a été très justement résumé par l'ancien commissaire Pascal Lamy, qui attribue à la Commission un rôle de « réducteur de méfiance¹² ».

Toutefois, afin de pouvoir jouer ce rôle, la Commission doit être organisée de façon à ce que son indépendance soit protégée. C'est pourquoi les exécutifs des États membres ont insisté pour conserver un rôle dans la nomination des commissaires, malgré l'emprise grandissante du Parlement européen en ce domaine¹³. De même, la règle de la collégialité – selon laquelle toutes les décisions sont, en principe, prises par ou au nom du collège, plutôt que par les commissaires pris individuellement – est destinée à assurer un *esprit de corps* parmi les membres de la Commission. Elle rend en effet la « capture » de la Commission plus difficile, puisqu'une partie significative du travail des commissaires et de leurs collaborateurs est consacrée au suivi des dossiers traités par d'autres membres de la Commission¹⁴.

Ces éléments structurels sont d'une importance fondamentale pour comprendre les dynamiques de l'intégration européenne. Les relations entre les institutions de l'Union sont en fait souvent analysées sous l'angle d'une tension entre institutions qui représentent deux types d'intérêts distincts : intérêt communautaire pour la Commission, intérêts nationaux pour le Conseil, un droit d'ingérence grandissant étant attribué au Parlement directement élu. Mais cette tension peut être vue sous un angle plus positif, comme le résultat d'une

Le « compromis de Luxembourg », signé le 30 janvier 1966, permit de mettre un terme à la « crise de la chaise vide » en prévoyant la consécration implicite du principe d'unanimité. En effet, celui-ci stipule que : « Lorsque, dans les cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil, dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté ».

12. Pascal Lamy, « L'Europe de demain », Discours d'ouverture de l'année académique de l'ULB, Bruxelles, 14 octobre 2002.

13. Simon Hix et Christopher Lord, « The Making of a President: The EP and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission », *Government and Opposition*, 31(1), 1996, p. 62-76.

14. Jean Joana et Andy Smith, *Les Commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

tentative visant à créer un système au sein duquel la coopération interétatique se développerait sans déboucher sur l'émergence d'un gouvernement central fort ou d'un régime hégémonique dominé par l'un ou l'autre pays¹⁵.

C. La méthode communautaire comme mode de gouvernance

L'absence d'un exécutif fort, capable d'assigner à l'Union des objectifs programmatiques clairs, de s'assurer que l'action nécessaire à leur achèvement soit effectivement prise, au besoin en imposant ses vues aux autres acteurs, rend difficile d'appréhender la méthode communautaire comme le mode d'action d'un « gouvernement de l'Europe ». En dépit de la primauté que revendique le droit communautaire, qui l'emporte en principe toujours en cas de conflit avec le droit national (voir encadré 1), plusieurs caractéristiques traditionnellement attachées à l'État font défaut à l'Union européenne, tels que le monopole d'un pouvoir de coercition, un contrôle hiérarchique sur les niveaux inférieurs ou la capacité d'imposer l'application de ses décisions. *A contrario*, plusieurs éléments généralement utilisés pour classifier les modes de gouvernance peuvent nous aider à expliquer ses caractéristiques principales.

ENCADRÉ 1 : LA PRIMAUTÉ DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Le principe de primauté du droit communautaire est généralement considéré comme l'un des principes cardinaux de l'ordre juridique communautaire. Il constitue, avec le principe d'effet direct et de responsabilité de l'État membre pour violation du droit communautaire, ce que les juristes et politistes appellent la « doctrine constitutionnelle » de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). En effet, dans son célèbre arrêt *Costa contre Enel* du 15 juillet 1964 (affaire 6/64), la CJCE, au moyen d'une interprétation systémique et téléologique des traités communautaires - qui ne font pas mention explicite du principe de primauté - a jugé que la primauté du droit communautaire découlait de la nature même de ce droit qui établit un ordre juridique autonome du droit international et intégré aux ordres juridiques nationaux. De ce fait, on dit que la CJCE a « constitutionalisé » l'ordre juridique communautaire en en faisant un ordre juridique souverain et en dotant le droit communautaire d'une réelle autorité vis-à-vis des droits nationaux. Par la suite, la CJCE a précisé la portée du principe de primauté qui, selon elle, est absolue et inconditionnelle. Les juridictions nationales des États membres doivent écarter toute norme nationale, même postérieure, y compris constitutionnelle, dès lors qu'elle est contraire au droit communautaire (arrêt *Simmenthal* du 9 mars 1978, affaire 106/77).

15. Cette vision « madisonienne » trouve un écho dans les travaux de Giandomenico Majone. Voir Giandomenico Majone, « Federation, Confederation, and Mixed government: A EU-US Comparison », dans Anand Menon, Martin Schain, *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

La réception du principe de primauté par les juridictions nationales, notamment les juridictions suprêmes, a été inégale dans le temps selon les États membres et la nature des juridictions à l'intérieur d'un même État membre, mais finalement globalement acceptée. La Cour de cassation française, par exemple, reconnut la primauté du droit communautaire sur la loi nationale postérieure en 1975 par l'arrêt *Jacques Vabres*, tandis que le Conseil d'État ne le fit qu'en 1989 par l'arrêt *Nicolo*.

Toutefois, une divergence de conception demeure entre la CJCE et les juridictions nationales à propos de la primauté du droit communautaire sur les normes constitutionnelles nationales. En effet, si la CJCE reconnaît un plein effet de la primauté du droit communautaire sur les constitutions nationales, les cours constitutionnelles nationales lui refusent une telle portée et lui opposent des réserves de constitutionnalité : une norme communautaire ne saurait prévaloir sur les dispositions constitutionnelles fondamentales, telles que celles relatives aux droits fondamentaux ou à l'identité du pays (voir par exemple la décision du Conseil constitutionnel français du 10 juin 2004, *Loi sur l'économie numérique*).

Ainsi, en utilisant la classification donnée par Olivier Treib, Holger Bähr et Gerda Falkner¹⁶, on pourrait définir la méthode communautaire comme reposant sur des actions juridiquement contraignantes et exécutoires, prises selon des procédures institutionnalisées, dans un système caractérisé par une grande dispersion de l'autorité. Au-delà de ces éléments de base, son utilisation peut conduire à une variété de résultats plus grande que l'on ne le croit souvent, car les décisions adoptées selon la méthode communautaire ne font pas nécessairement l'objet d'une mise en œuvre rigide. Si l'on a recours à des directives ou à des clauses dérogatoires, elles peuvent laisser subsister une grande diversité. De façon similaire, elles peuvent inclure des réglementations matérielles ou procédurales (par exemple : forcer les gouvernements nationaux à notifier à la Commission ou aux autres États membres les mesures qui peuvent entraver la libre circulation intracommunautaire avant qu'elles ne soient adoptées). Les processus décisionnels de l'Union peuvent aussi – et le font de plus en plus¹⁷ – offrir suffisamment d'espace pour les intérêts privés, comme en témoigne le rôle attribué aux partenaires sociaux dans la politique sociale ou aux représentants de l'industrie dans les procédures de standardisation. En d'autres mots, contrairement à une opinion largement répandue¹⁸, la méthode communautaire caractérise avant tout le processus de prise de décisions, plutôt que les résultats auxquels celles-ci aboutissent. Bien que processus et résultats puissent être liés, le fait est que la méthode communautaire n'aboutit pas nécessairement à une centralisation de l'autorité aux mains de bureaucrates désireux d'imposer de manière rigide leur solution. Comme l'on vient de le voir, les exemples en sens contraire abondent.

Les directives européennes sont un des types d'actes faisant partie du droit dérivé de l'Union européenne. Définies à l'article 249 du Traité instituant la Communauté européenne, elles imposent des obligations de résultats, tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux États membres dans le choix des moyens, à la différence des règlements européens. Ainsi, les directives doivent être transposées, en respectant un certain délai, dans chaque État membre, par un acte juridique national. Toutefois, les dispositions claires, précises et inconditionnelles des directives bénéficient, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, d'une applicabilité directe dans l'ordre juridique national, et sont donc directement invocables devant le juge national.

16. Oliver Treib, Holger Bähr et Gerda Falkner, « Modes of Governance... » art. cité.

17. Voir le chapitre 20 sur les nouveaux modes de gouvernance.

18. Voir en particulier la critique énergique de Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.