

LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE FACE À LA CRISE : Quelles leçons pour de nouveaux équilibres des pouvoirs ?

L'Union européenne affronte une crise de grande ampleur qui fonctionne comme un révélateur des forces et des faiblesses actuelles de l'exercice des pouvoirs au niveau communautaire. Cette période est l'occasion d'interroger les modalités de la gouvernance européenne. Dans cette perspective, la note évoque des dispositifs censés être plus efficaces en temps de crise et en particulier les apports possibles du traité de Lisbonne. La crise peut cependant constituer une opportunité pour l'Union européenne. Au vu de la nouvelle donne que constituent le retour du politique en Europe et le résultat des élections du 7 juin, les transformations de la gouvernance européenne continueront à être partie intégrante des réflexions des chefs d'État et de gouvernement des 27.

L'ampleur de la crise qui frappe aujourd'hui l'Union européenne semble faire reculer ce que Jacques Delors a appelé l'«*Europe de l'idéal*», renvoyant au modèle constitutionnel, au profit d'une «*Europe de la nécessité*», confrontée aux bouleversements de la mondialisation¹. La question de l'architecture institutionnelle peut paraître marginale aux yeux des citoyens européens confrontés au quotidien à des situations économiques et sociales difficiles. Celle de la gouvernance européenne ne l'est nullement, car elle conditionne l'efficacité des réponses communautaires devant permettre aux 27 États membres de renouer avec la croissance et l'emploi.

La gouvernance européenne est à entendre ici, selon sa définition la plus officielle issue du Livre Blanc de juillet 2001, comme l'«*ensemble des règles, processus et comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen*». Elle renvoie principalement à la «*méthode communautaire*», soit à un **schéma original par rapport au droit commun des organisations internationales**. Ce schéma repose sur la délégation de pouvoirs à des institutions supranationales, le vote à la majorité, la soumission des rapports interétatiques à l'emprise du droit. Il se traduit concrètement par un processus spécifique : la **Commission européenne** formule des propositions législatives, grâce à son droit d'initiative, le **Conseil des ministres** adopte ces propositions de plus en plus à la majorité qualifiée et en codécision avec le **Parlement européen**, tandis que le **Cour de Justice** garantit le respect de l'état de droit. Le triptyque Commission/Parlement/Conseil sera ici considéré comme le «*cœur*» de la gouvernance européenne.

La crise actuelle a agi comme un **révélateur des faiblesses** de la gouvernance européenne, jusque-là masquées par une gestion sur la durée que permettait le «*temps calme*» (plusieurs mois par exemple pour l'adoption d'une directive). La crise n'a cependant pas éteint toutes les capacités de mobilisation collective. Les dirigeants européens se sont mobilisés pour éteindre «*l'incendie*» et sauver la «*maison Europe*», notamment lors de la Présidence française. On peut donc tenter une première évaluation de la place respective des acteurs communautaires. Ils ne peuvent se contenter d'être des urgentistes parant au plus pressé. Il leur faut aussi devenir des architectes pour consolider les fondations de la gouvernance européenne, en tirant tous les enseignements de la période actuelle. Les notions juridiques de répartition des compétences, d'usage de la subsidiarité, de flexibilité dans l'utilisation des règles sont en jeu. Il en est de même, après les élections européennes du 7 juin, pour les notions plus politiques d'autorité et de leadership. Une des questions les plus délicates est de déterminer si le traité de Lisbonne est intrinsèquement en mesure d'apporter à l'Union européenne un supplément de gouvernance lui permettant de mieux faire face à la crise ou si les acteurs impliqués dans la dynamique communautaire devront aller au-delà.

¹ Cf. préface de Jacques Delors in Quermonne J.-L., *L'Union européenne dans le temps long*, Les Presses de Sciences Po, octobre 2008.

La crise comme révélateur pour la gouvernance européenne

Selon la répartition des pouvoirs en vigueur, la Commission européenne ne dispose pas à proprement parler de compétence en matière monétaire, bancaire, ni de gestion macro-économique. C'est donc la Banque centrale européenne (BCE), en charge de la politique monétaire à l'intérieur de la zone euro, qui s'est retrouvée en première ligne à l'orée de la crise. À l'instar de ce qu'elle avait enclenché dès août 2007 en participant, contrairement aux autres organismes internationaux, à des offres de liquidités considérables, la BCE a injecté à l'automne 2008 des montants croissants de liquidités en contrepartie d'actifs, tout en abaissant dès le 8 octobre 2008 son principal taux directeur. Même si elle a ensuite agi parfois moins rapidement que d'autres, la BCE aurait ainsi prouvé sa capacité à mettre en place des solutions innovantes et se serait comportée en « *chef d'orchestre* »². Dans le même temps, les États membres, seuls habilités à intervenir directement dans leur système financier, ont opéré un « *retour contraint* », en urgence, en participant par exemple au capital des banques nationales³. La crise financière est très rapidement venue frapper l'économie réelle dans l'Union européenne, appelant une mobilisation toujours plus forte des partenaires européens à tous les niveaux, national et communautaire. Cette crise n'a pas créé de difficultés nouvelles en ce qui concerne la gouvernance européenne, mais elle a souligné les limites d'un processus jusque là basé sur la stabilité des règles, le temps long, et un système associant plusieurs acteurs. Chaque élément du triptyque Commission /Parlement /Conseil a réagi à sa manière en bousculant ou non certains usages.

La Commission européenne en retrait relatif

Les commentaires convergent actuellement sur la faiblesse voire l'absence de la Commission européenne face à la crise. Une analyse plus précise des faits peut amener à nuancer ces propos, en faisant valoir **une certaine réactivité mais aussi le respect de la subsidiarité** de la part de la Commission.

Dès octobre 2008, certes à la demande de la présidence du Conseil de l'Union européenne (*cf. infra*), la Commission a **assoupli les critères relatifs aux aides d'État et mis en place des procédures internes ad hoc spécifiques lui permettant de réagir en extrême urgence**⁴. Les autorités nationales n'ont pas pour autant été dispensées de fournir les informations préalables destinées à vérifier la compatibilité des aides d'État à destination des banques nationales avec les principes du marché unique et de la libre concurrence. Mais la Commission a su se prononcer en quelques heures, en ne demandant des explications que dans quelques cas. Elle aurait ainsi évité les distorsions de concurrence les plus flagrantes entre États membres, en requérant notamment la modification du plan irlandais d'octobre 2008. **La légalité communautaire n'aurait ainsi pas été purement et simplement écartée du fait des circonstances, mais adaptée, au nom de la flexibilité**. Les institutions européennes ne se seraient pas totalement mises hors jeu, la Commission continuant à assurer son rôle de **gardienne des traités**⁵.

En réponse à une demande des chefs d'État et de gouvernement adressée au début de novembre 2008, la Commission s'est surtout mobilisée pour leur présenter des propositions sous forme d'un « **plan européen pour la relance économique** »⁶. L'idée centrale est alors d'actionner tous les moyens stratégiques disponibles au niveau communautaire et surtout au niveau national. La Commission européenne ne manque pas en effet de rappeler que la « *plupart des leviers économiques et notamment ceux susceptibles de stimuler la demande des consommateurs sont dans les mains des États membres* ». Dans le **respect de la subsidiarité**, la relance budgétaire immédiate prévue dans le plan européen de relance se subdivise en deux volets : l'un reposant sur le budget des États membres à hauteur de 170 milliards d'euros, et l'autre sur des financements communautaires représentant 30 milliards d'euros. Aux côtés de mesures monétaires destinées à produire les effets les plus immédiats sur la croissance et l'emploi, la Commission a rappelé la nécessité de mesures de plus long terme, à portée structurelle. Destinées à renforcer la capacité d'adaptation des économies nationales et à favoriser une sortie de crise plus rapide, les propositions de la Commission renvoyaient à la feuille de route de la stratégie de Lisbonne. La Commission européenne ne se plaçait pas ici au même niveau que les États membres. Les chefs d'État et de gouvernement ont avalisé cette architecture générale lors du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008⁷. Ils ont marqué « *... (leur) accord sur un plan européen de relance économique ... cadre cohérent pour l'action à mener au niveau de l'Union ainsi que pour les mesures décidées par chaque État membre en tenant compte de la situation de*

² Véron N. économiste chercheur au *think tank* Bruegel dans un entretien à *Toute l'Europe*, 12 octobre 2008.

³ Delion A. « La crise financière et le retour des États », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, 2008.

⁴ Le 29 avril dernier, la Commission européenne a adopté une série de mesures de simplification du processus décisionnel en matière d'aides d'État.

⁵ Lenoir N. « La réponse de l'Europe face à la crise financière – l'exemple des aides d'État accordées aux établissements financiers », Intervention à l'HEC European Executive Campus, février 2009.

⁶ Commission européenne, « Un plan européen pour la relance économique », *Communication*, novembre 2008.

⁷ Conseil européen de Bruxelles, Conclusions de la présidence, 11 et 12 décembre 2008.

chacun des États membres ». Ils ont donné quitus à une Commission européenne ayant tenu sa partie du point de vue institutionnel.

Les choses ont été plus complexes en ce qui concerne certaines initiatives sectorielles. Compte tenu des enjeux en termes d'emploi et de potentiel technologique, des États (la France mais aussi l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni) ont élaboré un plan de soutien à l'automobile et mis en place des prêts subventionnés aux constructeurs. La Commission, se voulant très vigilante, a vérifié la conformité de ces plans nationaux aux règles de concurrence européenne. Selon certains commentateurs⁸, les soupçons de protectionnisme auraient surtout « *risqué de mener à une surenchère* » sans permettre la mise en place d'une véritable stratégie européenne en faveur de l'automobile.

Tout en exhortant les États membres à agir, la Commission a appelé maintes fois à davantage de coordination au niveau européen⁹. Or, toutes les analyses soulignent au contraire une **coordination insuffisante**. Pour ce qui est de l'automobile, la communication spécifique de la Commission¹⁰, arguant que la responsabilité de la crise incombe principalement aux industriels, n'a prévu le renforcement de la coordination européenne qu'en ce qui concerne le renouvellement des parcs. Plus globalement, les plans de relance nationaux ont été, dans leur conception et dans leur mise en œuvre, marqués par l'hétérogénéité¹¹. Ceci a laissé craindre le retour d'une forme de « chacun pour soi », susceptible de faire courir un risque supplémentaire de distorsion alors que les économies européennes sont fortement interdépendantes.

Le rôle de la Commission européenne a été jugé trop marginal par de nombreux analystes, qui ont dénoncé son manque de réactivité, voire son incapacité pure et simple à « *assumer la coordination intellectuelle des différents plans de relance* »¹². La Commission n'aurait fait qu'« *avaliser ex-post* » les décisions des gouvernements¹³, sans avoir défini un certain nombre de principes. Elle aurait de même « failli » en **n'accompagnant pas les plans en faveur des banques d'un véritable programme européen de régulation financière**, les textes soumis au Parlement européen présentant un caractère trop éclaté.

En octobre 2008, la Commission, dans une première communication sur la crise financière¹⁴, n'a évoqué une nouvelle architecture des marchés financiers qu'en termes très généraux. Elle était alors dans l'attente des travaux qu'elle avait commandés au groupe d'experts financiers présidé par Jacques de Larosière. Rendu le 25 février 2009, le rapport « Larosière¹⁵ » prône un renforcement de la supervision macro-prudentielle *via* la création d'un Conseil européen du risque systémique (CESR) placé sous la houlette de la BCE et une consolidation de la régulation européenne existante en matière de surveillance micro-prudentielle. Comme elle l'avait annoncé lors du Conseil de printemps, **la Commission européenne a largement pris à son compte les recommandations du rapport Larosière dans sa proposition** du 27 mai dernier. Les ministres européens des Finances ont avalisé cette dernière dans ses grandes lignes le 9 juin¹⁶, puis les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 18 et 19 juin¹⁷. **Mais il est revenu au seul Conseil de dégager l'accord politique en faveur du transfert de certains pouvoirs de contrôle aux futures autorités européennes de supervision**, auquel s'opposait le Royaume-Uni, et de fixer un calendrier relativement serré, pour une effectivité courant 2010. La Commission devra donc se mobiliser rapidement.

L'effacement de la Commission européenne devant les États membres n'est ni nouveau ni imputable au seul « temps de crise ». **L'équilibre entre « intergouvernemental » et « communautaire » au sein de la gouvernance européenne**¹⁸ a déjà enregistré une évolution liée à l'importance croissante accordée à la **méthode ouverte de coordination par rapport à la méthode communautaire**.

Définie comme un cadre de coopération à la disposition des États membres, la méthode ouverte de coordination (ou MOC) vise à faire converger les politiques nationales vers des objectifs communs. Elle est

⁸ Jamet J.-F. et Lirzin F., « L'Europe à l'épreuve de la récession », *Questions d'Europe n° 130*, Fondation Robert Schuman.

⁹ Cf. en particulier Commission européenne, « De la crise financière à la reprise : un cadre d'action européen », communication, 29 octobre 2008 / Commission européenne, « L'Europe, moteur de croissance », communication, 4 mars 2009.

¹⁰ Commission européenne, « Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne », communication, 25 février 2009.

¹¹ Jamet J.-F. et Lirzin F., opus cité / Institut Thomas More « Que peut faire la France face à la crise ? », *Note de benchmarking*, n° 3, mars 2009.

¹² Herzog P., « Consolider l'Union européenne pour sortir de la crise », *Confrontations Europe trimestrielle*, janvier-mars 2009.

¹³ Cf. l'intervention de Massimo d'Alena lors d'une conférence organisée à Bruxelles le 3 mars 2009, à Bruxelles, par le Parti Socialiste Européen (PSE).

¹⁴ Commission européenne, « De la crise financière à la reprise : un cadre d'action européen », communication, 29 octobre 2008.

¹⁵ Groupe de haut niveau sur la supervision financière dans l'Union européenne, présidé par J. Larosière. « Rapport », 25 février 2009.

¹⁶ Des voix se sont alors élevées pour réclamer des propositions plus ambitieuses. Elles ont préconisé un rôle accru de la Commission en matière d'arbitrage et de sanction au sein d'un système reposant sur un superviseur unique Cf l'article de Jean-Pierre Jouyet, Président de l'Autorité des marchés financiers dans le Figaro, 27 mai 2009.

¹⁷ Conseil européen de Bruxelles (18 et 19 juin 2009) « Conclusions de la Présidence ».

¹⁸ Sabel C. F. et Zeitlin J., « Learning from difference: the new architecture of experimental governance in the European Union », *European Law Journal*, vol.14, n° 3, 2008 / Senden L. « Soft law, Self-regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet ? », *Electronic Journal Of Comparative Law*, 2005.

fondée sur des instruments de mesure définis en commun (statistiques, lignes directrices...), la comparaison des performances, l'échange des meilleures pratiques, l'évaluation par les pairs. **Les États membres y tiennent donc un rôle central et la Commission européenne n'y assume qu'un rôle de surveillance. Dans le cadre de la méthode communautaire à l'inverse, le monopole du droit d'initiative lui confère une place plus importante.** Pour ses partisans, le dialogue permanent, qui s'opère dans la méthode communautaire entre la Commission européenne chargée de proposer des solutions et les gouvernements exprimant leurs points de vue, serait le seul capable d'assurer une véritable rencontre entre l'intérêt général communautaire et les intérêts nationaux. La MOC n'a donc pas échappé à leurs critiques¹⁹. L'examen annuel au Conseil européen, en particulier, se serait transformé en un simple échange de propos engendrant une stratégie essentiellement bureaucratique, aboutissant au syndrome de la « *check list* » et à la compilation des projets. La MOC, trop peu contraignante, ne serait donc pas de nature à renforcer ce que l'on pourrait qualifier de discipline communautaire, ni même la confiance entre des États membres parfois soupçonnés de se regarder « *en chiens de faïence*²⁰ » dès les premiers signes de crise aiguë. En temps de crise, la MOC peut contribuer à l'explosion des égoïsmes nationaux, sans que la Commission européenne puisse fondamentalement changer la donne. Cette dernière ne peut plus alors compter que sur une « *bonne articulation* » entre le niveau communautaire et le niveau national.

Le Parlement européen, une force de propositions

Le Parlement européen est, à l'inverse, considéré aujourd'hui par beaucoup comme l'institution communautaire en plein essor²¹. Mais face à une crise financière, qui exige une réponse de type exécutif, renvoyant au Conseil et à la Commission, cette analyse est elle aussi à nuancer. Le Parlement européen **a cependant su utiliser tous les moyens à sa disposition.**

Dans le cadre de son pouvoir d'initiative, le Parlement européen émet propositions et recommandations. À la majorité de ses membres, il peut demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en œuvre du traité. Dès avril 2008, le Parlement a ainsi commencé à réfléchir sur les fonds alternatifs et les fonds de capital-investissement, en vue d'assurer une cohérence dans l'application de la réglementation relative aux marchés financiers. Les parlementaires ont finalement établi dans une résolution non législative du 23 septembre 2008²² une série de principes auxquels la Commission devrait soumettre tous les acteurs des marchés financiers. Mais le sort de ces diverses propositions continue **à dépendre en dernière instance de l'usage que voudront bien en faire la Commission européenne et le Conseil.**

En revanche, le Parlement européen a su **faire pleinement usage de pouvoir de colégislateur**, par l'intermédiaire du pouvoir de codécision, quand des mesures législatives ou budgétaires sont mises en débat, suite à une proposition de la Commission européenne, comme ce fut le cas avec le plan de relance européen. **Le Parlement s'est voulu le plus volontariste possible quant aux solutions possibles pour faire face à la crise.** Le rapport de la commission des Affaires économiques et monétaires sur ce dossier (février 2009) a ainsi analysé la pertinence des politiques et instruments européens mis en œuvre et établi une série de préconisations destinées à améliorer la situation. Le 23 avril dernier, le Parlement européen a durci en première lecture la proposition de règlement mettant en place, pour la première fois, un enregistrement et une surveillance obligatoire des agences de notation, en réponse à la sous-estimation par ces dernières du risque de crédit durant la crise financière. Enfin, le Parlement européen va inscrire en priorité sur son agenda l'examen des propositions de la Commission relatives à la régulation financière et aux « *hedge funds* », après avoir multiplié durant la précédente mandature les débats en interne sur ces questions. **Il n'en reste pas moins que les outils de réponses directes à la crise ont pour l'instant relevé des États membres et de la Commission européenne.**

Selon certains commentateurs anglo-saxons, le Parlement européen serait également bien inspiré de tirer avantage de sa qualité de « *forum* » en mobilisant à bon escient l'outil des « *hearings* ». La pratique d'organiser des auditions de chaque Commissaire européen désigné s'est en effet bien installée et le vote d'approbation du Collège par le Parlement européen est désormais reconnu par les textes. Les eurodéputés, après les élections de juin, pourraient s'inspirer de ces procédures pour « *mettre sur le grill* » les dirigeants des grands banques, par exemple lors d'auditions retransmises par la télévision. Mais si les parlementaires disposent, avec le refus de la confiance, d'une arme pouvant paralyser le fonctionnement des institutions communautaires lors des *hearings* des candidats Commissaires, il n'en est pas de même vis-à-vis des banquiers, par exemple. De telles initiatives peuvent sans doute illustrer l'implication du Parlement européen mais il n'est pas certain qu'elles concourent à renforcer la gouvernance européenne.

¹⁹ Cohen-Tanugi L., *Euromonde 2015 – une stratégie européenne pour la mondialisation*, rapport en vue de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, avril 2008.

²⁰ Cf. les propos de J. Delors dans l'interview accordée au Journal *La Croix* le 4 mai 2009.

²¹ Costa O. et Saint Martin F., *Le parlement européen*, Réflexe Europe, La Documentation française, 2009.

²² Parlement européen, « Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur les fonds alternatifs et les fonds de capital-investissement », 23 septembre 2008.

La figure hors norme de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne

Préparée bien en amont avec l'établissement d'un certain nombre de priorités, la Présidence française du Conseil de l'Union européenne du second semestre 2008 s'est transformée en « Présidence de crise » et a bousculé nombre de pronostics²³. Sa « *capacité à articuler le programmé et l'imprévu* »²⁴, saluée par nombre de commentateurs français et étrangers, s'est concrétisée dans toute une **série d'initiatives quasi en « temps réel »** pour ce qui concerne la crise financière. Nicolas Sarkozy a obtenu dès le 28 septembre du président de la Commission européenne José M. Barroso et de la commissaire à la concurrence Neelie Kroes que les dépenses exceptionnelles de sauvetage des banques n'entrent pas dans les critères budgétaires établis par le traité de Maastricht et que les dispositions sur la concurrence soient assouplies (*cf. supra*). Si, le 4 octobre, la réunion dite du « G-4 », rassemblant à Paris les quatre membres européens du G-8 (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie) en présence du président de la Commission européenne, du président de la BCE et de celui de l'Eurogroupe, n'a pas été directement conclusive, le Conseil Affaires économiques et financières (Ecofin) du 7 octobre a défini des principes communs pour offrir une réponse européenne coordonnée à la crise financière. C'est sur leur base que les chefs d'État de la zone euro ont arrêté le 12 octobre les principes directeurs des plans nationaux de sauvetage des banques.

La Présidence française a également affiché sa volonté de redonner **une place centrale au Conseil européen**. Elle l'a considéré, compte tenu de la force de proposition que constituent les États membres²⁵ comme **l'instance fixant les orientations stratégiques essentielles**, à l'image du « **capitaine dans la tempête** » au vu des circonstances exceptionnelles. Dans le même esprit, la Présidence française a veillé particulièrement à ce que les conclusions du Conseil ne soient plus seulement un recensement des dossiers en cours.

Cette dynamique a puissamment contribué à donner aux opinions publiques nationales l'« **impression** » **qu'il existait un « gouvernement » européen**, alors même que l'Union européenne n'est pas une structure fédérale. Elle ne dispose pas, en vertu des traités, de tous les moyens que peuvent mobiliser les États et doit donc inventer d'autres voies.

Du traité de Lisbonne comme recours aux maux de la gouvernance européenne

Le traité de Lisbonne, également appelé « **traité réformateur** », se présente comme le moyen de disposer d'outils efficaces et cohérents pour une meilleure prise de décision au niveau communautaire. On est donc en droit d'en attendre, sous réserve de sa ratification par tous les États membres, des solutions mettant fin aux dysfonctionnements mis en lumière par la crise actuelle. Le renforcement en particulier du leadership au niveau communautaire permettant une prise de décision plus rapide est ainsi souhaitable pour plusieurs commentateurs. Leurs espoirs se concentrent sur la novation du traité de Lisbonne présentée comme riche de potentialités et renvoyant à une présidence stable du Conseil européen. La taille du Collège des Commissaires et l'assouplissement des conditions des coopérations renforcées sont deux autres données possibles de changement.

La présidence stable du Conseil européen comme levier ?

La fonction d'un président permanent du Conseil, désigné pour deux ans et demi, prévue dans le traité de Lisbonne, est considérée comme une des principales novations. L'objectif est d'assurer la permanence dans l'action et un renforcement de l'autorité. L'actuelle présidence tournante, changeant tous les 6 mois, peut se trouver démunie pour piloter une gestion de crise faute de disposer sur la durée des mêmes moyens matériels et techniques.

Selon les textes, la principale mission du président stable est d'assurer la préparation des Conseils européens, en étroite collaboration avec le président du Conseil Affaires générales. Ceci renvoie à des **tâches d'administration, de représentation, de médiation, de coordination, mais ne comporte pas la définition même des priorités politiques**, concept lui-même absent du traité de Lisbonne. Serait ainsi fortement limitée la capacité du président à mobiliser les outils relevant du marché intérieur et les politiques communes. Ceci constituerait un handicap en « temps de crise ». Le Parlement européen a lui aussi rejeté toute tentation d'hégémonie de la part du titulaire du poste. Rappelant que **le président stable du Conseil**

²³ Vaïsse J. « Sarkozy au volant de l'Europe : ce qu'il faut attendre de la présidence française de l'Union européenne » Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, n° 102, juin 2008.

²⁴ Ameline N., *Bilan de la PFUE : un succès français, une perspective pour l'Europe*, rapport d'information n° 1473 de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, février 2009 / Lequesne C. et Rozenberg O. «The French Presidency of 2008: the unexpected agenda», Swedish Institute For European Policy Studies, novembre 2008.

²⁵ *Cf. le rôle des Pays-Bas dans l'élaboration des principes sous-tendant les plans nationaux de sauvetage des banques.*

ne sera pas le président de l'Union européenne dans son ensemble, les eurodéputés lui assignent comme tâche essentielle « *d'œuvrer au consensus* » et d'assurer la « *liaison avec le Parlement* »²⁶.

Il n'en reste pas moins que cette fonction participe d'une forme de personnalisation du jeu politique européen qui a bénéficié par le passé au président de la Commission européenne. La présidence stable pourrait donc, à cette aune, doter son titulaire d'une capacité d'« entrepreneur politique ». Cette vision d'un président fort usant de toutes les potentialités de sa fonction est défendue par la France qui veut aller au-delà du simple « *chairman* » évoqué par ses partenaires, notamment anglo-saxons. À ceux qui craignent une présidence en venant à confondre autorité et autoritarisme, une analyse de l'évolution du Conseil européen peut inciter à une évaluation plus positive²⁷. Conçu à l'origine comme un contrepoids intergouvernemental à la dynamique supranationale impulsée par la Commission européenne, le Conseil se serait lui-même « communautarisé » en privilégiant non plus le conflit (en l'occurrence avec la Commission), mais « *la compatibilité des intérêts et la somme des identités* ». Le président stable pourrait suivre la même orientation et tirer sa légitimité de sa capacité à **accélérer le processus d'intégration communautaire**, grâce notamment à un dialogue plus suivi entre le Parlement européen et le Conseil. La capacité de réaction en « temps de crise » de l'Union européenne en serait renforcée.

Le président stable devra également veiller à **ne pas faire du Conseil européen un « directoire »**, reproche émanant souvent des « petits » États membres, soucieux du principe d'égalité. Toutes divisions et blocages seraient d'autant plus dommageables « en temps de crise » pour l'Union européenne vis-à-vis de ses partenaires extérieurs. L'autre limite évoquée, mais dont nul ne mesure aujourd'hui pleinement l'ampleur, tiendrait à une **concurrence possible entre le président permanent du Conseil européen et le président du Conseil Affaires générales, principale formation du Conseil des ministres**. Cette concurrence, alors stérile au regard de la nécessité d'une plus grande coordination, pourrait constituer un handicap supplémentaire en « temps de crise ».

Le resserrement du Collège des Commissaires comme pilier ?

Le nombre de commissaires européens a été évoqué dès décembre 2001, lors du processus de réflexion sur l'avenir de l'Union européenne lancé à Laeken. Il était, avec l'extension du domaine d'application du vote à la majorité qualifiée et la généralisation du vote à la codécision, l'un des « trois reliquats d'Amsterdam » justifiant aux yeux des chefs d'État et de gouvernement une modification de l'architecture institutionnelle communautaire.

Le traité de Lisbonne prévoit désormais qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission sera composée d'un nombre de membres (y compris son président et le Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité) correspondant aux deux tiers du nombre des États. Devant l'attachement de l'Irlande à son « Commissaire » et afin de faciliter la ratification du nouveau traité, les chefs d'État et de gouvernement pourraient choisir de garder, sans qu'il soit besoin de modifier les textes, une Commission de 27 membres. Ce **nombre élevé de Commissaires aboutirait**, aux yeux de Jean-Louis Quermonne, **non plus à un consensus porteur mais à un simple compromis réduit au plus petit dénominateur commun**²⁸. Si l'on suit cette approche, c'est la capacité d'innovation du Collège et sa réactivité qui en seraient amoindries. Le Président de la Commission européenne José M. Barroso a cependant déjà pris fait et cause pour un Collège à 27²⁹. Il a récusé la critique d'inefficacité, arguant de sa capacité à diriger par consensus et mis en avant, en réponse, le « *charisme technique* » de la Commission européenne. Cette expression renvoie directement au rôle prépondérant que joue la Commission dans les groupes de travail technique au niveau communautaire. Reste la question d'un portage plus politique qui a quand même fait défaut de la part de la Commission. Sa conception de son rôle avant tout institutionnelle, voire **essentiellement gestionnaire des politiques communes**³⁰ selon certaines analyses, renvoie alors plus facilement à certains reproches de « dérive technocratique » face à la crise³¹.

Les coopérations renforcées comme nouvelle voie ?

Les coopérations renforcées, qui doivent associer au minimum neuf États membres, renvoient au concept de différenciation : certains États choisissent d'aller plus loin vers un objectif commun tandis que d'autres s'en abstiennent. En période de crise, on peut concevoir que cette « avant-garde » **ouvre la voie à des solutions non consensuelles**. Les coopérations renforcées sont un moyen d'actionner la flexibilité, les

²⁶ Parlement européen, « Incidence du traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne », 7 mai 2009.

²⁷ Fernandez A. M., « The EU Council Presidency dilemma: an historical institutionalist interpretation », Centre d'études européennes de Sciences Po, *Cahier européen*, n° 01/2008.

²⁸ Quermonne J.-L., *L'Union européenne dans le temps long*, Les Presses de Sciences Po, octobre 2008.

²⁹ Cf. les propos de J.M. Barroso lors de l'entretien exclusif accordé à l'Agence Europe, *Bulletin Quotidien*, n° 9828, 29 janvier 2009.

³⁰ Georgakakis D. et de Lasalle M. (dir.), *La nouvelle gouvernance européenne – Genèses et usages d'un livre blanc*, Presses universitaires de Strasbourg, février 2008.

³¹ Ferrand O., *L'Europe contre l'Europe*, Hachette, mai 2009.

autres États membres restant libres de rejoindre « l'avant-garde » s'ils jugent la démarche engagée efficace. Une coopération renforcée en matière fiscale, destinée à enrayer les conséquences d'une compétition exagérée entre les systèmes nationaux et à assurer la durabilité des finances publiques grâce à une meilleure coordination, faisait partie avant la crise des hypothèses le plus souvent évoquées. Elle reste sur la table au nom de la convergence à bâtir au sein de la zone euro.

Le risque de **dérive** des coopérations renforcées vers la mise en place de « clubs » dont les membres auraient le choix d'accepter ou de refuser de nouveaux participants est cependant connu. À l'heure où la solidarité intracommunautaire doit prévaloir, une initiative de ce type pourrait être interprétée comme une volonté d'hégémonie et ajouter inutilement à certaines tensions, notamment dans les relations avec les nouveaux États membres. Toutefois, les États membres **n'ont jusqu'à présent jamais choisi dans les domaines socioéconomiques de mettre en application les dispositions** relatives aux coopérations renforcées. Les preuves manquent donc pour se prononcer en toute objectivité.

Reste le cas particulier de l'« Euro zone » composée des seize États membres ayant adopté, à la date du 1^{er} janvier 2009, la monnaie unique et qui entendent mieux coordonner dans ce cadre leur politique économique. Alors que la crise appelle à redéfinir les modes de gouvernance, l'importance de l'Eurogroupe, où s'échangent les informations sur les stratégies nationales et où sont mises en débat des questions complexes, comme celle des « euro-obligations » garanties par les États membres de la zone euro, a été relancée. S'il n'est pas question de transférer à l'Eurogroupe les politiques budgétaires des États, certains experts ont préconisé de lui permettre d'adopter à la majorité qualifiée des décisions de politique économique qui s'imposeraient aux États membres de la zone euro dans certaines circonstances et, en particulier, en cas de crise grave³².

Au-delà de la lettre du traité de Lisbonne : quel changement des pratiques ?

Il s'agit ici d'envisager d'autres démarches ne prenant pas forcément appui sur les dispositions du traité de Lisbonne mais essentiellement issues des pratiques qui se sont développées au fil de la construction européenne. Dans ce cadre, la relation franco-allemande tient une place à part tandis que les relations interinstitutionnelles ont un impact direct sur la gouvernance européenne.

Tirer parti de la dynamique intergouvernementale dans ce qu'elle a de plus positif

L'opinion dominante il y a plusieurs mois était de considérer le « moteur » franco-allemand comme « grippé ». Certes durant le G-4 du 4 octobre 2009, les solutions avancées ont été celles proposées par le premier Ministre britannique. Mais à ce moment de la crise, les divergences entre États membres étaient importantes, et pas seulement entre la France et l'Allemagne, beaucoup d'entre eux considérant qu'ils étaient face à des dossiers nationaux, sans portée communautaire. La Chancelière Angela Merkel s'est ensuite ralliée à ce plan global de sauvegarde du secteur bancaire. Les différences entre les plans de relance français et allemand ont également été soulignées, notamment en ce qui concerne leur ampleur respective³³. Mais dans le contexte de crise, l'Allemagne en est venue à des pratiques jusque là récusées outre-Rhin, comme la prise de participation des pouvoirs publics de plus de 25 % dans la Commerzbank. L'Allemagne avait fait aussi valoir un temps combien les situations économiques variaient d'un État membre à l'autre, appelant des objectifs communs, mais pas de mesures communes. La question de la coordination macroéconomique, hors le vocable de « gouvernement économique » sans doute générateur de malentendus, semble cependant aujourd'hui plus audible par l'Allemagne. Les convergences sont présentes en termes de représentations, de valeurs, et surtout d'intérêts³⁴. Trois chantiers sont plus spécialement concernés : le règlement des difficultés de la zone euro, la compétitivité du système productif européen et surtout la gouvernance du capitalisme mondial.

La déclaration conjointe du 11^e Conseil des ministres franco-allemand à Berlin le 12 mars a ainsi montré la volonté d'un message identique sur la base d'une même référence au rapport Larosière à destination du G20³⁵ (*cf. supra*). Cette vision commune a été réitérée dans la lettre que Nicolas Sarkozy et Angela Merkel ont adressée le 16 mars au président du Conseil européen et au président de la Commission européenne dans la perspective du Conseil européen des 19 et 20 mars. La France et l'Allemagne ont ainsi montré leur capacité à s'engager sur une action commune de nature à renforcer la crédibilité et l'autorité de l'Union

³² Bouzou N. (2009) « Quatre propositions pour que l'Europe ne tombe pas dans le protectionnisme », Fondation pour l'innovation politique, mars 2009.

³³ Institut Thomas More, opus cité.

³⁴ Cf. la conférence organisée à Paris par le Comité d'études des relations franco-allemandes (au sein de l'IFRI) sur la crise financière internationale et son impact sur la politique économique et étrangère de l'Allemagne le 12 mars 2009.

³⁵ Cf. les propos de Bruno Le Maire, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes lors de l'audition commune entre la commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale, et la commission européenne du Sénat, à l'Assemblée nationale, le 4 mars 2009.

européenne vis-à-vis des centres financiers du monde. Ils persistent depuis sur cette voie³⁶ en demandant à la Commission européenne un programme et des engagements précis sur ce sujet fondamental. L'intérêt d'un axe franco-allemand dynamique³⁷, à condition de ne pas céder à la tentation d'un « directoire³⁸ » (cf. *supra*), est plus globalement de « *donner du grain à moudre* », surtout « *dans les périodes où (la Commission européenne) est muette* ».

Repenser les relations interinstitutionnelles

La dynamique communautaire ne peut fonctionner efficacement en cas de concurrence systématique au sein du triptyque Commission/Conseil/Parlement. En ce sens, l'analyse du Président José M. Barroso appelant à un « *partenariat constructif* » entre institutions³⁹ paraît utile. L'état de concurrence entre les institutions a lui aussi été dénoncé par de nombreux analystes dont Jean-Louis Quermonne⁴⁰. Ce dernier en vient à envisager le cumul des fonctions de président permanent du Conseil européen et de président de la Commission européenne, que le traité de Lisbonne n'interdit d'ailleurs pas.

D'autres solutions, ne renvoyant pas aux dispositions juridiques du traité de Lisbonne mais à des méthodes de travail particulières seraient également de nature à assurer de meilleures relations interinstitutionnelles, avec à la clé une prise de décision plus rapide. Il pourrait s'agir:

- du soin tout particulier accordé à **l'élaboration des accords interinstitutionnels**, notamment ceux destinés à assurer le bon déroulement des procédures législatives et budgétaires ;
- du renforcement de la **programmation sur une base pluriannuelle**, sur le plan stratégique comme opérationnel (et pas seulement sur le plan financier) pour donner plus d'efficacité aux interventions communautaires. La voie est cependant étroite puisqu'il ne faut pas pour autant supprimer toute flexibilité pour permettre à l'Union européenne de s'adapter aux changements de contexte, comme le montre la pratique des cadres financiers rectificatifs ;
- dans cette perspective, la Commission européenne devrait **réinvestir sur ses capacités d'anticipation**. Cette orientation pourrait lui permettre de faire valoir la justesse de son analyse auprès des États membres et d'un **Parlement européen qui entend plus que jamais jouer un rôle d'aiguillon** en tirant parti de son statut d'organe législatif partiel. En portant une vision à plus long terme de l'intérêt général communautaire, elle serait en mesure de répondre aux critiques selon lesquelles une mise en œuvre adaptée et donc efficace des interventions communautaires nécessite « *beaucoup plus d'imagination que la Commission européenne n'en est capable* »⁴¹.

* * *

L'Union européenne est d'autant plus au milieu du gué qu'elle vit une crise systémique. L'extension permanente des politiques communes invoquée par le passé au nom du rêve à visée fédéraliste n'a plus cours et gagnerait sans doute à mobiliser d'autres approches. Les coopérations renforcées restent une alternative. L'Union n'a pas vocation à tout faire, mais elle doit mieux déterminer ce qu'elle veut faire, en adaptant constamment la gouvernance européenne dans un contexte de concurrence et d'interdépendance. **L'accord sur le paquet énergie-climat montre que l'action collective à 27 est possible**, certes au prix d'une négociation « classique » difficile, quand l'Union européenne est pleinement consciente des enjeux politiques et du rôle qu'elle peut et doit jouer au plan mondial.

> Marie-Cécile Milliat, Département Institutions & Société

³⁶ Cf. la tribune de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel, publiée simultanément dans plusieurs journaux le 31 mai 2009.

³⁷ De Schoutheete P., « La crise et la gouvernance européenne » Politique étrangère, n° 2009:/1.

³⁸ Rozenberg O., « Europe : un style directoire? », Telos-Eu, décembre 2008.

³⁹ Cf. l'entretien à Agence Europe déjà cité.

⁴⁰ Quermonne J.-L., opus cité.

⁴¹ Guilani J.-D., « La solidarité européenne à l'épreuve, edito sur le blog [http : www.jd-guilani.eu](http://www.jd-guilani.eu), février 2009.