

LE GRAND RETOUR DES ÉTATS ?

La crise de la zone euro a mis en évidence l'hétérogénéité des États membres de l'Union européenne du point de vue économique, social et idéologique, ainsi que leurs difficultés à coordonner leurs politiques. Dans ce contexte, elle a attiré l'attention publique sur le Conseil européen et ses réunions devenues beaucoup plus fréquentes. Étant donné que le rôle des chefs d'État au niveau européen n'a peut-être jamais été aussi visible, il convient de se demander si on assiste à un « grand retour des États » dans la gouvernance européenne, comme nous ont invitée à le faire les éditeurs de ce volume. Peut-on soutenir que la crise a conduit à un renforcement de la sphère intergouvernementale dans le système de gouvernance européen ? Le diagnostic n'est pas aisé car on a assisté au cours des dernières années à un double mouvement. D'une part, au fil des traités, l'institution législative représentant les intérêts nationaux, soit le Conseil de l'Union européenne, a objectivement perdu du pouvoir dans le processus législatif au profit du Parlement européen. D'autre part, le Conseil européen, créé en 1974 comme un forum réunissant les chefs d'États et devenu une institution seulement à partir du traité de Lisbonne, est désormais plus visible et plus actif dans l'élaboration des politiques européennes, sans cependant disposer de pouvoir législatif.

19

Cet article soutiendra que si les événements récents peuvent donner l'impression que la dynamique intergouvernementale domine la gouvernance européenne, sa portée est en réalité difficile à évaluer du fait de cette double évolution. Il est nécessaire de distinguer les niveaux décisionnels et les secteurs politiques. L'extension progressive de la *méthode communautaire*, qui se définit par l'initiative législative de la Commission, le vote à la majorité qualifiée au Conseil et la codécision avec le Parlement européen¹, implique un affaiblissement de la sphère

1. Le terme de « codécision » a été remplacé par celui de « procédure législative ordinaire » dans le traité de Lisbonne.

intergouvernementale. Mais le recours croissant à la *coordination des politiques* au sein du Conseil européen, préférée par les gouvernements à la méthode communautaire dans certains secteurs comme la gouvernance économique ou la politique étrangère, renforce le pouvoir des gouvernements au détriment de celui de la Commission.

Il sera tout d'abord montré qu'au vu des réformes institutionnelles le pouvoir des États représentés au sein du Conseil n'a fait que diminuer au fil des années dans le domaine législatif. Puis que ce déclin est contrebalancé par le fait que les représentants des intérêts nationaux empruntent des canaux non officiels pour tenter de maintenir leur influence dans les domaines législatifs où la méthode communautaire a affaibli le pouvoir du Conseil. Enfin seront interrogés la visibilité grandissante du Conseil européen et le rôle de cette institution dans la gouvernance européenne. La thèse d'une réémergence de l'intergouvernementalisme devra ainsi être nuancée.

LE CONSEIL : UN POUVOIR LÉGISLATIF AFFAIBLI

Il nous semble tout d'abord important de mettre en contraste l'agitation médiatique suscitée par les réunions du Conseil européen et le fait que le pouvoir de l'institution législative dans laquelle les intérêts des États membres sont défendus, le Conseil de l'Union européenne, n'a en fait que décliné au fil des traités. Dans un grand nombre de secteurs, le Conseil se trouve à présent sur un pied d'égalité avec le Parlement européen, élu directement par les citoyens et pour cette raison censé garantir une plus grande légitimité démocratique du processus législatif. Nous distinguerons ce pouvoir officiellement amoindri des canaux non officiels empruntés par les représentants nationaux pour conserver leur influence au sein du processus législatif.

Le Conseil est divisé en dix secteurs politiques. Dans ses différentes formations, les États membres sont représentés par leurs ministres (par exemple, le conseil Environnement regroupe les ministres de l'Environnement des différents États membres). Les deux extensions les plus récentes du pouvoir législatif du Parlement au détriment de celui du Conseil ont été marquées par le traité de Lisbonne dans le secteur de l'agriculture et dans celui de la justice et des affaires intérieures. Alors que dans bien des domaines de la législation agricole l'adoption des mesures ne requérait que la simple consultation du Parlement européen, depuis le traité de Lisbonne le conseil Agriculture, le plus actif des différents conseils, doit codécider avec celui-ci. Cette réforme a bien entendu

conduit à un changement profond des dynamiques de négociation et à une diminution du pouvoir des représentants nationaux au Conseil: jusqu'en 2007, les représentants de la Commission avaient l'habitude de négocier directement et bilatéralement avec les représentants nationaux, et en priorité avec les représentants des grands États. Le pouvoir accru du Parlement signifie que la Commission a dû apprendre à négocier avec ses membres et à prendre en compte leurs demandes. La réforme des procédures décisionnelles dans le secteur de la justice et des affaires intérieures a elle aussi eu des conséquences profondes: alors que les ministres décidaient en général à l'unanimité et que chacun disposait donc d'un droit de veto, le conseil Justice et Affaires intérieures doit à présent décider par un vote à la majorité qualifiée et en codécision avec le Parlement européen. Le fait que les gouvernements aient choisi de substituer le vote à la majorité qualifiée à l'unanimité implique un affaiblissement de la sphère intergouvernementale puisque si un État membre a voté contre un texte législatif finalement adopté, ce texte doit tout de même être mis en œuvre dans cet État.

21

On pourrait soutenir que le Conseil décide traditionnellement par consensus et ne vote que rarement, ce qui permettrait de prendre en compte les intérêts de tous les États et contribuerait à conserver leur influence. Il est vrai que, d'après les statistiques disponibles sur la législation adoptée par le Conseil, la proportion de textes adoptés en dépit de l'opposition de quelques États membres reste assez faible. Cependant, ce consensus apparent ne signifie pas qu'en général les textes adoptés satisfont les préférences de tous les représentants nationaux. Lorsque les ministres n'ont pas de droit de veto et que la règle est le vote à la majorité qualifiée, comme c'est le cas dans un nombre croissant de secteurs, la présidence du Conseil et la Commission européenne jouent avec la possibilité que des mesures puissent être adoptées malgré des oppositions pour inciter les représentants nationaux à modérer leurs exigences. Les représentants nationaux savent que, s'ils ne se montrent pas « constructifs », ils risquent de se retrouver en minorité. Dans ce contexte, ils sont en effet enclins au compromis, alors que lorsque la règle est l'unanimité ils tendent à avoir des positions inflexibles et les négociations débouchent beaucoup plus difficilement sur l'adoption de textes. Les représentants nationaux évitent d'invoquer leur intérêt vital sans bonne raison car ils ont besoin de garder leur crédibilité dans un jeu où les négociations se répètent entre les mêmes acteurs. Si les lois semblent fréquemment adoptées sans opposition, c'est parce que les représentants nationaux qui n'ont pas reçu satisfaction estiment

22 souvent inutile de s'opposer publiquement à un texte dont ils ne peuvent de toute façon empêcher l'adoption. Il serait donc inexact d'arguer que le Conseil adopte en pratique les mesures législatives par des accords généraux aussi souvent que possible et que cette pratique serait le signe d'une résistance informelle des gouvernements à la méthode communautaire. Les représentants nationaux acceptent en fait d'être mis en minorité et de mettre en œuvre des textes contre lesquels ils ont voté – ce qu'ils acceptent par contre en général moins facilement, c'est d'être vus publiquement comme opposés à des mesures adoptées, parce qu'ils s'attendent à ce que leur opposition soit interprétée comme un échec par les médias et leur électorat national. Le fait que les représentants nationaux se plient à la logique de la majorité qualifiée montre que, globalement, la mise en commun des souverainetés est une réalité. L'extension progressive du vote à la majorité qualifiée à un nombre croissant de secteurs a donc bien conduit en pratique à un affaiblissement de la sphère intergouvernementale.

LES CANAUX NON OFFICIELS EMPRUNTÉS PAR LES REPRÉSENTANTS NATIONAUX AU CONSEIL

Cependant, les représentants nationaux au Conseil tentent de modérer leur perte de pouvoir face à la Commission et au Parlement.

D'une part, face à la Commission qui bénéficie de l'initiative législative, la présidence du Conseil s'est peu à peu affirmée. Chaque semestre, un État membre est en charge de présider le Conseil, selon une rotation préétablie par le Conseil européen. La présidence conduit les négociations et, au fil des années, son influence s'est accrue dans les différents secteurs. La négociation directe entre les représentants nationaux et la Commission, qui est courante dans le domaine de l'agriculture, reste une exception. Dans les autres domaines, les représentants nationaux négocient en priorité avec la présidence, qui est la mieux informée des positions des États membres. Alors qu'en principe seule la Commission peut modifier ses propositions, la présidence du Conseil tend à introduire des modifications et à proposer des solutions de compromis. En ce sens, l'influence de la présidence a permis aux représentants nationaux de modérer l'affaiblissement de leur pouvoir résultant de l'extension de la méthode communautaire.

Face au pouvoir accru du Parlement, les représentants nationaux ont aussi trouvé les moyens de maintenir leur influence. En théorie, la codécision accorde le même pouvoir au Conseil et au Parlement. Cependant,

les accords entre le Parlement et le Conseil sont en général négociés à huis clos par la présidence du Conseil, le rapporteur au Parlement et un représentant de la Commission: on entend fréquemment dire que, dans ce contexte, le Conseil se retrouve en position de force parce qu'il bénéficie d'une expertise technique plus haute et d'une plus grande habileté dans les techniques de négociation. Ce constat doit être nuancé car l'expertise du Parlement varie en fonction des secteurs et des rapporteurs. Mais, face au pouvoir accru du Parlement, les représentants des États membres au Conseil ont tenté de sauvegarder leur influence par un autre moyen: il n'est pas rare qu'ils tentent de mobiliser leurs concitoyens élus au Parlement européen afin de les convaincre d'introduire des amendements allant dans le sens de la position défendue par leur pays au sein du Conseil. Cette stratégie permet aux représentants nationaux de modérer l'affaiblissement institutionnel du Conseil consécutif à l'extension de la méthode communautaire. Elle est évidemment plus fructueuse lorsqu'elle est utilisée par les représentants des grands États puisque ceux-ci sont représentés par un plus grand nombre de parlementaires européens. À Bruxelles, chaque État membre a une représentation permanente dont les membres assurent la défense des intérêts nationaux au Conseil. Plusieurs de ces représentations permanentes sont dotées d'un service des relations avec le Parlement qui a notamment pour but de faciliter l'approche des parlementaires par leurs personnels. Ces évolutions sont problématiques en termes de responsabilité des acteurs politiques, et il est difficile de ne pas les considérer avec une certaine ironie quand on pense que l'extension du pouvoir du Parlement européen était censée augmenter la légitimité démocratique du processus législatif. En principe, les parlementaires européens représentent les citoyens européens, qui les élisent directement, et sont regroupés selon leurs orientations idéologiques. Les sollicitations des parlementaires par leurs concitoyens en poste au sein des représentations permanentes tendent à subvertir les principes de représentation des citoyens et des États posés dans le traité sur l'Union européenne.

23

Le fait que les représentants nationaux tentent d'influencer les parlementaires pour qu'ils défendent la position de leur pays au sein du Conseil obéit en partie à la même logique de résistance institutionnelle que celle qui a conduit la présidence à peu à peu prendre en charge la direction des négociations au détriment de la Commission. L'évolution du rôle de la présidence du Conseil montre que les représentants nationaux ont toujours cherché à maintenir leur influence au sein du processus législatif. Cependant, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure ces

méthodes officieuses utilisées par les représentants nationaux compensent la perte d'influence du Conseil au sein du processus législatif. Notons par ailleurs que, si les représentants nationaux parviennent à emprunter ces canaux non officiels, ils le peuvent aussi du fait de la faiblesse de la Commission et du Parlement.

Si l'on considère l'évolution de la dynamique intergouvernementale au prisme du Conseil, on doit donc reconnaître son affaiblissement institutionnel, même si les représentants nationaux tentent de compenser informellement leur perte de pouvoir. Dans ce contexte, comment interpréter le rôle croissant du Conseil européen ?

LA VISIBILITÉ ACCRUE DU CONSEIL EUROPÉEN

- 24 La visibilité du Conseil européen s'est assurément accentuée ces dernières années. Ce phénomène est dû à la conjonction de différents facteurs. Tout d'abord, alors que le Conseil européen était un simple forum permettant aux chefs d'États de se réunir en moyenne deux fois par an pour formuler les grandes orientations de l'Union européenne, il est devenu une institution avec le traité de Lisbonne. Il s'est vu doter d'une présidence permanente – actuellement assurée par Herman Van Rompuy – alors qu'auparavant il était, comme le Conseil, présidé à tour de rôle par des représentants des différents États membres. La visibilité accrue du Conseil européen est en outre due à la crise de la zone euro, qui a conduit les chefs d'États à se réunir de plus en plus fréquemment. Enfin, alors que cette institution se contentait auparavant de formuler des directions de politiques générales pour l'Union, son rôle dans la confection des politiques économiques et étrangères s'est peu à peu étendu.

Cette exposition croissante du Conseil européen peut-elle être interprétée comme une affirmation de la dynamique intergouvernementale dans la gouvernance européenne, en partie consécutive à la crise de la zone euro ?

Il faut tout d'abord insister sur le fait que *le Conseil européen n'a pas de pouvoir législatif*. Les textes publics produits par le Conseil européen sont des « conclusions » qui n'ont pas de valeur législative. Il arrive que des textes sur lesquels le Conseil ne parvient pas à trouver un accord soient soumis au Conseil européen pour qu'il cherche une solution de compromis. Cependant, même dans ce cas, seuls le Conseil et le Parlement peuvent légiférer. Depuis peu, le Conseil européen tente de peser sur le processus législatif et de pousser le Conseil à prendre certaines décisions législatives, mais ces interventions semblent marginales.

Le Conseil européen a par contre indubitablement affirmé son pouvoir dans la gouvernance économique de la zone euro, les politiques étrangère, sociale et de l'emploi, parce que dans ces domaines, suite au traité de Maastricht, les gouvernements ont choisi de coordonner leurs politiques et non d'appliquer la méthode communautaire². Le choix fait par les gouvernements de ne pas déléguer leur capacité de décision au niveau supranational mais de coordonner leurs politiques est une alternative à la classique méthode communautaire qui fait du Conseil européen le moteur de la gouvernance dans les domaines cités.

Le rôle accru du Conseil européen dans la confection des politiques européennes est évidemment problématique en termes de clarté du processus décisionnel et de responsabilité politique des acteurs. Si, depuis le traité de Maastricht, le Conseil européen joue un rôle croissant dans la confection des politiques économiques et étrangères, cette évolution a été peu visible jusqu'à la crise dans la zone euro. Les clauses du traité de Lisbonne en faveur d'un contrôle accru des parlements nationaux sur l'activité des gouvernements au niveau européen auraient pu garantir une plus grande responsabilité du Conseil européen. Toutefois, le contrôle exercé par les parlements n'a que peu augmenté³.

25

Le Conseil européen est opaque sous deux aspects. D'une part, le rôle de cette institution dans l'élaboration des politiques est peu clair. D'autre part, son mode de fonctionnement est lui-même opaque : le Conseil européen se réunit à huis clos et ses procès-verbaux ne sont pas publiés. De plus, il décide, selon le traité sur l'Union européenne, « par consensus », une règle de décision particulièrement obscure. En droit international, cela signifie que, lorsque la présidence d'une assemblée fait une synthèse, il est demandé si un participant souhaite émettre une objection ; si tel n'est pas le cas, la synthèse est adoptée. Ainsi, cette règle du consensus n'oblige pas les participants à prendre explicitement position et donne un pouvoir certain sur l'issue des négociations à la personne qui préside la séance. Par ailleurs, il semble que, comme au Conseil, le processus décisionnel se fonde bien plus sur des entretiens bilatéraux que sur les positions exprimées par les représentants en séance plénière. Cette caractéristique ne fait qu'ajouter au manque de transparence de cette institution. Étant donné le rôle croissant du Conseil européen,

2. Sur ce point, cf. Uwe Puetter, « The European Council : The New Centre of EU Politics », *SIEPS*, octobre 2013.

3. Cf. les résultats de recherche de l'Observatoire des parlements européens après le traité de Lisbonne sur Opal-europe.org.

un des problèmes institutionnels les plus pressants est de trouver les moyens de garantir la responsabilité politique de ses membres et une plus grande transparence de leurs décisions.

*

26

On voit ainsi à quel point le rôle des gouvernements nationaux a évolué de manière complexe dans le système de gouvernance européenne. Premièrement, les gouvernements ont choisi de céder encore plus des souverainetés étatiques en étendant la procédure de codécision avec le Parlement européen à de nouveaux secteurs politiques. La règle de la majorité qualifiée, qui permet d'adopter des mesures législatives en dépit de l'opposition d'États membres, est devenue la règle de décision la plus fréquemment suivie au Conseil. Cependant, de façon officieuse, les représentants nationaux tentent de conserver leur influence dans le processus législatif, en particulier en exerçant des pressions sur les membres du Parlement européen. Deuxièmement, la visibilité et l'influence du Conseil européen dans l'élaboration des politiques économiques et étrangères se sont accrues, bien que cette institution ne dispose pas d'un pouvoir législatif. Il est à la fois difficile de mesurer l'étendue de son pouvoir et, étant donné le secret dans lequel il opère, quasiment impossible de savoir comment il établit ses « conclusions ». Une autre incertitude concerne l'interprétation à donner à cette visibilité accrue. La multiplication des sommets du Conseil européen n'implique pas nécessairement un renforcement de la sphère intergouvernementale, mais peut être considérée comme un signe de faiblesses multiples révélées par la crise : faiblesse de la Commission et du Parlement, mais aussi impuissance des gouvernements à s'accorder dans un contexte d'interdépendance croissante des États. L'intégration européenne ne consiste pas en un mouvement de balancier entre phases intergouvernementalistes et phases communautaires. Plutôt qu'à un grand retour des États, nous assistons à une complexification du rôle des gouvernements dans l'élaboration des politiques. Ce rôle dans la gouvernance européenne est d'un type nouveau. Étrangement, si la forme des États est altérée du fait des transferts de souverainetés et de l'interdépendance croissante qui en résulte, la crise montre que le sentiment national est intact. Nous en prenons pour symptôme le retour inquiétant des arguments nationalistes dans la négociation intergouvernementale : ce type d'arguments n'a jamais disparu, mais il semble à présent davantage légitimé. Ainsi assisterions-nous à un phénomène tout à fait nouveau au sein de l'Union

européenne: le retour des nations et la réaffirmation du sentiment national, alors que les États sont, par choix et par nécessité, de plus en plus interdépendants.

R É S U M É

La crise de la zone euro a attiré l'attention publique sur le rôle croissant du Conseil européen. Peut-on pour autant soutenir que la gouvernance européenne est à présent principalement mue par une dynamique intergouvernementale? Cet article tente de répondre à cette question en analysant les extensions récentes de la méthode communautaire et le rôle croissant du Conseil européen dans la coordination des politiques.