

---

## L'Europe remet-elle en cause son modèle d'intégration ?

*Is Europe Questioning Its Integration Model?*

Olivier Delas

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6125>

ISSN : 1710-7377

### Éditeur

Association d'Économie Politique

### Référence électronique

Olivier Delas, « L'Europe remet-elle en cause son modèle d'intégration ? », *Revue Interventions économiques* [En ligne], Hors-série. Transformations | 2014, mis en ligne le 01 mars 2014, consulté le 14 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/6125>

---



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.



## L'Europe remet-elle en cause son modèle d'intégration ?

Olivier Delas

Professeur de droit international et européen,  
Titulaire de la Chaire Jean Monnet en intégration européenne de l'Université Laval

*Il y a une réelle volonté de renforcer l'emprise intergouvernementale sur le modèle d'intégration européenne*

La construction européenne traverse probablement l'une des plus graves crises de son histoire. Les problèmes financiers de certains membres de la zone euro, la montée de partis et de mouvements nationalistes et anti-européens auxquels les sondages prédisent de bons scores lors de l'élection du Parlement européen en 2014 et la perspective d'un référendum au Royaume-Uni quant au maintien de cet État au sein de l'Union européenne (UE) sont autant de difficultés auxquelles se trouve confrontée cette dernière. Au-delà de ses implications premières, cette crise semble probablement révélatrice d'un malaise plus profond dans ce processus d'intégration européenne.

### *Le retour en force de la méthode intergouvernementale*

Pensé par Jean Monnet, proposé par Robert Schuman à ses homologues européens, le processus d'intégration européenne repose sur une redéfinition de la gestion des rapports entre États au sein du vieux continent. Ce processus vise à établir ce que Robert Schuman qualifiait lui-même de solidarités de fait entre les États européens, et pour y parvenir, il a été préféré aux relations interétatiques classiques un processus d'intégration qui induit une certaine dose de supranationalité (la Commission européenne, le Parlement européen, la Cour de justice et plus récemment la Banque centrale européenne (BCE) en sont la traduction institutionnelle). Cette méthode d'intégration européenne, appelée parfois méthode communautaire, visait donc par un certain nombre de mécanismes institutionnels et décisionnels à encadrer et limiter la souveraineté des États dans un certain nombre de secteurs au profit d'une gestion européenne. Or, depuis plusieurs années, nonobstant ce projet originel, il semble que l'on assiste à un retour de plus en plus net et affirmé de la méthode intergouvernementale. Ce retour atteste clairement de la volonté des États membres de ne

pas voir un processus d'intégration, de plus en plus poussé et en constant approfondissement, leur échapper.

Il convient en premier lieu de noter que l'intergouvernemental n'a pas à proprement disparu avec l'émergence du processus d'intégration européenne. Les relations interétatiques sont une composante de ce processus d'intégration. Elles se manifestent, du point de vue institutionnel, par l'existence du Conseil de l'Union européenne (jadis Conseil des ministres). Cet organe représente l'intérêt des États mais il n'est qu'une partie dans la vision du modèle d'intégration d'un processus institutionnel permettant de le contrebalancer avec d'autres institutions représentant l'intérêt général européen (tel que l'incarnent la Commission européenne, le Parlement européen, la Cour de Justice et plus récemment la BCE). Qui plus est, dès les traités fondateurs, les États étaient convenus que dans son fonctionnement ce Conseil devrait délaisser l'unanimité, apanage de la méthode intergouvernementale, au profit de systèmes de vote, plus prompts à faciliter la prise de décision.

Dans les faits, si ce passage s'est bel et bien effectué, ce ne fut pas sans retard et tiraillement. C'est la création même de l'UE qui, d'une certaine manière, va ramener la coopération interétatique au sein de la construction européenne, et ce, à la faveur de deux situations : d'une part la volonté d'étendre la construction européenne à des domaines plus politiques, plus régaliens, dans la droite ligne de ce qu'avaient appelé de leurs vœux les pères fondateurs, et d'autre part, l'impossibilité pour les États de s'accorder quant à la gestion de ces secteurs sensibles par la méthode d'intégration européenne (dite également de méthode communautaire à l'époque). Cependant, un tel développement à la suite du Traité de Maastricht n'a pas finalement représenté un grand danger pour le modèle

d'intégration européenne. Le recours à la méthode interétatique dans ces secteurs (affaires étrangères, sécurité et défense, immigration, justice) a très vite montré ses limites soulignant par là même tous les avantages du modèle d'intégration, issu du Traité de Paris de 1951 et des traités de Rome de 1957. La politique européenne de sécurité et de défense n'a pas brillé par son importance et son efficacité sur la scène internationale. Quant à la coopération en matière d'immigration, de justice et d'affaires intérieures, là également, la méthode interétatique a très vite montré ses limites et dès la deuxième réforme des traités sur l'UE, à Amsterdam, les États ont décidé de ramener la politique d'immigration et d'asile dans le giron de la Communauté européenne afin de la soumettre à la méthode européenne d'intégration. Ce constat se trouve, dans une certaine mesure traduit par le Traité de Lisbonne de 2009 qui met fin à la gestion de ces deux secteurs par la méthode interétatique, soumettant l'ensemble des compétences de l'UE à un même processus institutionnel et décisionnel, il est vrai, en maintenant dans certains cas le recours à une décision unanime des États.

### *L'ancrage de l'interétatique*

Il ne faudrait pourtant pas voir dans cette uniformisation effectuée par le Traité de Lisbonne un triomphe du modèle d'intégration européenne. En effet, de manière bien plus dommageable, des secteurs classiquement soumis à un modèle d'intégration européenne vont se trouver confrontés à un retour de l'interétatique ou de la méthode intergouvernementale, et ce, de différentes manières.

Ainsi, si au fil des réformes des traités sur l'UE, la Commission européenne a vu son autorité et sa légitimité confortées, que ce soit par exemple par le renforcement des pouvoirs de son président ou encore par son investiture par le Parlement européen, celle-ci s'est vue, au cours de ces mêmes réformes, affaiblie au profit d'instances ou d'organes interétatiques ou issus de ceux-ci. Or, dans le modèle d'intégration européenne, la Commission européenne est probablement l'organe qui incarne principalement la volonté de dégager un intérêt général européen qui transcende les intérêts particuliers des États. Elle est à ce titre gardienne des traités et bénéficie d'un certain nombre de pouvoirs pour mener à bien une telle mission. Dès lors son affaiblissement au profit d'organes intergouvernementaux en est également un de la méthode d'intégration européenne. Ce qui incarne le mieux cette situation est certainement le rôle, de plus en plus accru au sein de l'UE, du Conseil européen réunissant les chefs d'État et de gouvernement. Certes, représente-il en lui-même l'importance qu'a acquis au fil du temps le processus d'intégration européenne, celui-ci bénéficiant de toute l'attention des plus hautes autorités des

États membres.

Issu de la pratique des États et donc extérieur au modèle d'intégration européenne instauré par les traités fondateurs, cet organe représentant par excellence l'interétatisme, a progressivement développé toute son influence voire son emprise sur le processus d'intégration européenne. Les chefs d'État et de gouvernement se sont reconnus à travers cette instance la prérogative de définir les grandes orientations et les priorités de la construction européenne. Or, cette prérogative vient directement concurrencer la mission de la Commission européenne. En effet, si au regard des traités elle est seule à pouvoir proposer au Parlement européen et au Conseil de l'Union des actes mettant en œuvre les traités, il est difficilement envisageable qu'elle ne se sente pas tenue par les orientations arrêtées lors des réunions du Conseil européen. Ce monopole d'initiative dont dispose la Commission européenne s'est donc trouvé dans une certaine mesure, encadré. De même, la décision de doter ce même Conseil européen d'un président permanent élu par les chefs d'État et de gouvernement vient également obérer peu à peu la fonction de représentation de l'UE qu'avait acquis le président de la Commission sur la scène internationale.

Qui plus est, outre cette présidence, le Conseil européen, depuis Lisbonne nomme également un Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères, qui se veut être le visage de la diplomatie européenne. Il est clair que ces personnalités investies par le Conseil européen, donc par les États, sont la manifestation d'une volonté de ne pas abandonner à la Commission la visibilité de l'UE sur la scène internationale. Une telle évolution de la visibilité sur la scène internationale de l'UE n'est probablement pas prompte à démentir les propos d'Henry Kissinger qui, en son temps, s'interrogeait, avec ironie, sur le numéro de téléphone à appeler lorsqu'on voulait parler aux Européens. Il est peu probable que la reconnaissance par le Traité de Lisbonne du rang d'institution au Conseil européen vienne inverser cette tendance à un retour de l'interétatique au sein du modèle d'intégration européenne. La décision prise lors des négociations du traité Lisbonne de reconnaître le rang d'institution au Conseil européen ne semble en rien limiter l'immixtion de l'interétatique, qu'il incarne, dans ce modèle d'intégration. Bien au contraire, cette reconnaissance illustre dans une certaine mesure le retour et l'ancrage de l'interétatique dans le modèle d'intégration européenne.

En effet cette reconnaissance ne modifie pas fondamentalement les relations qu'entretient cette institution, par essence interétatique, avec les autres institutions de l'UE. Non seulement, le Conseil européen n'intègre-t-il pas réellement le jeu institutionnel

et décisionnel de l'UE, conservant (non sans logique) l'unanimité ou le consensus comme la règle de fonctionnement, mais il conserve ce rôle de chef d'orchestre de la construction européenne qu'il entend mener, tout en n'étant toujours pas soumis au contrôle d'aucune autre institution, pas même la Cour de Justice, à quelques rares exceptions. Le fait qu'il soit difficile d'envisager qu'il en soit autrement en raison du rang des personnes qui le composent, n'invalide en rien le constat de la place qu'il a acquise et par là même, de celle qu'a recouvrée l'intergouvernemental au sein du processus de construction européenne.

### ***Le retour de l'interétatique au cœur de l'action de l'UE***

Ce retour de l'interétatique au détriment du modèle d'intégration européenne s'illustre également dans les choix effectués par les États afin de renforcer la légitimité démocratique de ce processus d'intégration. Certes, le Parlement européen peut être considéré aujourd'hui comme un véritable co-législateur, au même titre que le Conseil de l'UE réunissant les ministres des États membres. Toutefois, le déficit démocratique et la distance par rapport aux citoyens constituent toujours un réel défi pour la construction européenne. Si la volonté des rédacteurs du Traité de Lisbonne d'apporter une réponse à ce problème doit être saluée, force est de constater que les choix retenus ne sont pas un renforcement des pouvoirs du Parlement, mais plutôt une intégration des parlements nationaux dans le processus institutionnel de l'UE, ceux-ci devant notamment être tenu informés et se voir notifier les projets d'actes législatifs. Si une telle association peut paraître légitime, elle participe cependant de l'idée que la légitimité du processus d'intégration doit passer par le palier étatique.

Cette relativisation du modèle d'intégration européenne au profit de méthodes interétatiques plus traditionnelles ne se limite pas aux aspects institutionnels de l'UE mais est également présent dans les actions et politiques qu'elle mène. Cette situation peut être constatée dans différents secteurs ou dans la gestion de différents dossiers. Le modèle d'intégration européenne suppose progressivement le transfert, même partiel, de nouveaux secteurs au niveau européen. Ce transfert implique donc une harmonisation au niveau européen des législations nationales, et ce, au travers du processus institutionnel et décisionnel de l'UE. Or, il peut être constaté que dans de nombreux cas, loin de s'effectuer au travers du processus classique d'harmonisation qui implique une production de normes européennes, celui-ci tend à s'effectuer en recourant à la Méthode ouverte de coordination (MOC). Si la Commission continue de jouer un rôle dans ce

rapprochement des législations nationales, celui-ci se limite à l'édictation de lignes directrices et à l'évaluation du processus que mettent en œuvre les États pour suivre lesdites lignes directrices. Malgré ce rôle d'importance de la Commission, l'ensemble des autres institutions, notamment le Parlement européen et la Cour de Justice, en sont exclus, ce qui illustre le rejet du modèle d'intégration jugée trop contraignant pour les secteurs concernés (politique budgétaire, d'emploi, de protection sociale ou encore d'enseignement et de recherche).

### ***La difficile recherche d'un intérêt général européen***

Comme il a été précédemment mentionné, le modèle d'intégration européenne cherche, au travers d'un processus institutionnel, à dégager un intérêt général européen qui transcende les intérêts particuliers des États. Il a donc toujours prôné une avancée simultanée de l'ensemble des États membres dans ce processus d'intégration. Il ne tolérerait donc originellement pas que des États tentent de se soustraire au nom de préoccupations nationales à des obligations qui avaient été collectivement élaborées. Or, depuis quelques années, notamment en raison de l'augmentation du nombre d'États mais également en raison de divergences marquées sur l'avancée de certains dossiers entre États membres, la construction européenne a accepté qu'un certain nombre d'États bénéficient de dérogations afin de ne pas suivre définitivement ou temporairement l'orientation générale dans un domaine de coopération en particulier. Ces clauses dites d'*opting out* ou d'*opting in*, dont on peut percevoir déjà l'origine dans la constitution de la zone euro ou de l'espace Schengen par un nombre limité d'États, tendent à être de plus en plus acceptées.

Ce maintien ou retour de l'interétatique au sein d'un processus d'intégration, dont on souhaitait dès le début lui en éviter les contraintes, peut également être constaté dans bien d'autres domaines. Toutefois, la crise de la zone euro semble dans une certaine mesure en être un exemple éloquent. En effet, que ce soit dans la gestion de la crise grecque ou dans les réponses qui ont tenté d'être apportées plus généralement à la crise de la zone euro, il est clair que l'on peut voir également un certain affaiblissement de ce processus d'intégration européenne. Premièrement, la réponse peu rapide des États et des instances européennes à la crise grecque a certes mis en lumière l'absence de mécanisme de gestion de crise au niveau européen, mais elle a également mis en avant la faiblesse de la solidarité entre États face à la crise de l'un des leurs, crise qui pourtant ne manquerait pas d'avoir une incidence sur l'ensemble de la zone euro. Les quolibets évoquant la cigale grecque et la

fourmi allemande sont une triste illustration de ce manque de solidarité entre États européens, solidarité qui se trouve pourtant à la base du processus d'intégration. S'il est vrai que la Grèce avait de gros problèmes structurels et qu'elle avait tenté de dissimuler ses résultats peu glorieux, les tergiversations européennes dues apparemment à la volonté de ne pas encourager les mauvais élèves de la zone euro ont surtout masqué initialement des enjeux majeurs : les difficultés dans lesquelles sont placés les États qui ne peuvent plus dévaluer, l'absence de mécanisme de crise ou de convergence et surtout l'absence de mécanisme de surveillance d'un secteur bancaire européen qui avait largement profité des errements grecs.

Deuxièmement, la gestion de la crise elle-même, largement centralisée autour de la Chancelière allemande Angela Merkel et du Président français Nicolas Sarkozy, si elle constitue enfin une réaction européenne, a été effectuée, en dehors du processus d'intégration européenne, sur une base interétatique, et il conviendrait d'ajouter sur l'action unique de certains États. D'aucuns évoqueraient avec raison la nécessité à l'époque d'une intervention rapide et l'efficacité que présente l'intervention des personnages les plus hauts de deux des États majeurs de l'UE. Toutefois, la volonté initiale de gérer cette crise du plus haut sommet de deux États, et non des institutions européennes, ne peut être sans impact sur le processus d'intégration comme en a attesté la frustration de certains États membres de l'Eurogroupe.

Troisièmement, si cette crise a mis en évidence la nécessité en la matière d'un *plus d'Europe*, notamment au travers de mécanismes de gestion de crise ou également de mécanismes de convergence, il peut paraître paradoxale de constater que le choix de mécanismes interétatiques voir extérieurs à l'UE ait quelques fois eu la préférence. En effet, si le Conseil de l'Union adopte un règlement le 11 mai 2010 établissant un Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) au sein de l'UE et soumis à son droit, ce mécanisme se trouvera complété par un Fonds européen de stabilité financière (FESF) adopté certes par les États de la zone euro au sein du Conseil de l'Union, mais qui, en fait et en droit, est extérieur à l'UE puisqu'il s'agit d'une personne morale de droit luxembourgeois avec laquelle les États de la zone euro ont conclu un accord.

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) qui succède au MESF et au FESF en 2012 confirme s'il en était besoin le choix de l'option intergouvernementale par les États de la zone euro puisque ce mécanisme est en fait une organisation intergouvernementale à part entière rattachée à l'UE. Il y a là une certaine ambivalence, pour ne pas dire une confusion des genres ; alors que nous sommes en

présence d'une politique monétaire relevant de l'UE, l'approfondissement de la zone euro, en définitive, se fait par le recours à des mécanismes internationaux et donc à l'extérieur du droit de l'UE. Ce paradoxe n'a pas échappé à la BCE qui, dans un avis du 17 mars 2011 relatif à ce mécanisme, souhaitait que celui-ci soit à un moment donné repris dans l'acquis de l'Union, autrement dit réintégré à celle-ci et à son droit. Un tel constat peut également être fait concernant le mécanisme de convergence puisqu'en raison du refus du Royaume-Uni et de la République Tchèque, il a été décidé de passer par un traité distinct adopté par les autres États de l'UE, le traité sur la stabilité, la convergence et la gouvernance (TSCG). Toutefois, à la différence du MES, il convient de noter que le TSCG prévoit au moins que sous réserve de l'évaluation du mécanisme mis en œuvre, celui-ci devrait être, cinq ans après son entrée en vigueur, intégré au traité sur l'UE.

L'adoption par les ministres des finances de l'UE en décembre 2013 de l'accord sur l'Union bancaire, à l'inverse de ce qui vient d'être dit quant à l'approfondissement de la zone euro, semble s'inscrire résolument dans le modèle d'intégration européenne. Toutefois, les tensions dont il fait déjà l'objet ne sont pas sans rapport avec la volonté des États de garder l'ascendant sur le processus. Ainsi, l'une des composantes de cette Union bancaire, à savoir le mécanisme de résolution unique (MRU), dont la mise en œuvre, pouvant conduire à la faillite d'une banque, a vu sa procédure considérablement complexifiée, et ce, visiblement dans le dessein de renforcer, en la matière, le pouvoir des États dans le processus, face à celui de la Commission européenne.

### ***Vers une reje t regrettable de la méthode communautaire ?***

Ainsi l'histoire de l'UE et des Communautés européennes, est en fait l'émergence d'une nouvelle méthode de relations entre États, relations devant conduire à une plus grande intégration de leurs domaines de compétences et d'interaction. Toutefois, le discours de la Chancelière allemande Angela Merkel le 2 novembre 2010 au Collège de Bruges conforte l'idée, qui vient d'être développée, qu'il y a une réelle volonté de renforcer l'emprise intergouvernementale sur le modèle d'intégration européenne.

Dans cette intervention, la chancelière semble à mots couverts faire grief à la Commission européenne et au Parlement européen de se présenter comme les seuls défenseurs du modèle d'intégration européenne face au Conseil de l'Union, au Conseil européen et aux États membres

qui préféreraient la méthode intergouvernementale. Si madame Merkel rejette cette répartition des rôles, le fait que celle-ci veuille voir à cette opposition entre les deux méthodes dépassées et appelle de ses vœux une « méthode de l'Union », semble être dans une certaine mesure la reconnaissance de ce retour de l'intergouvernemental et de la volonté de l'y maintenir et ce, au détriment d'une méthode d'intégration européenne qui aurait montré ses limites. Selon cette dernière, « [...] le temps est venu de passer outre ces anciennes rivalités pour nous fixer des objectifs et adopter des stratégies en commun. Peut-être pourrions-nous nous mettre d'accord sur la description suivante de cette approche : une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous dans le domaine qui relève de ses responsabilités, mais tout en nous fixant le même but. Ce serait en ce qui me concerne ce que j'irais jusqu'à qualifier de nouvelle « Méthode de l'Union » dont, je le pense sincèrement, nous avons tellement besoin ». S'il est difficile toutefois de savoir en quoi consisterait réellement cette « méthode de l'Union », madame Merkel n'en définissant pas précisément les contours, l'illustration qu'elle en donne en la qualifiant d'« action coordonnée dans un esprit de solidarité » semble bien plus la rapprocher de la méthode intergouvernementale que de la méthode d'intégration européenne qui appelle à plus qu'une simple coordination. Cette remise en cause n'a pas échappé à l'ancien président de la Commission européenne Jacques Delors qui a mis en garde face à une telle tendance, ce dernier rappelant que « [n]otre efficacité et notre influence dépendent aussi de la manière dont sont préparées, puis adoptées les décisions. Un regard vers les expériences passées démontre que l'Europe a été plus rapide et plus efficace lorsqu'elle a mis en œuvre la méthode communautaire, alors que la nostalgie pour la méthode intergouvernementale a souvent causé des crises internes ou ralenti le processus de décision. Le débat n'est pas clos, d'autant qu'est mise en avant la méthode dite « de l'Union » que la chancelière Merkel a défendue et illustrée lors d'un récent discours au Collège de Bruges. Le moment est donc venu pour moi de rappeler les fondements et les avantages de la méthode communautaire ». L'avenir dira si l'a été entendu.