



Fondation  
Jean Monnet  
pour l'Europe

**RENAUD DEHOUSSE**

# Quelle union politique en Europe ?

Entretien réalisé par Hervé Bribosia

Collection débats et documents

Numéro 5 – mai 2016



**RENAUD DEHOUSSE**

# Quelle union politique en Europe?

Entretien réalisé par Hervé Bribosia





Après des études de droit à l'Université de Liège, **Renaud Dehousse** a obtenu un doctorat à l'Institut universitaire européen de Florence. Sa thèse est publiée sous le titre *Fédéralisme et les relations internationales*. Après y avoir enseigné durant quelques années, il a été nommé professeur ordinaire à l'Université de Pise, et en 1999 professeur des universités à Sciences Po Paris où il dirige le Centre d'études européennes. De 2013 à 2016, il a présidé le Conseil de direction de l'Institut d'études politiques de Paris. Renaud Dehousse a été professeur invité au Collège d'Europe à Bruges, ainsi qu'aux universités de Florence, Cologne, Rome (LUISS), Genève, Lausanne ainsi qu'à la *Law School* de l'université du Michigan. Expert dans les questions politiques et institutionnelles de l'Union européenne, il a été membre de plusieurs groupes de réflexion établis par la Commission européenne ou le gouvernement français. Il est également conseiller scientifique auprès du think tank Notre Europe – Institut Jacques Delors. Il a dirigé de nombreux ouvrages et publié des articles notamment sur la Cour de justice, la Commission européenne, la méthode communautaire ou encore sur les politiques européennes.

**Hervé Bribosia** a été vice-directeur à la Fondation Jean Monnet pour l'Europe de 2012 à 2015. Auparavant, il a exercé les fonctions de responsable scientifique pour les études européennes et pour l'histoire orale au Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (Luxembourg). Docteur en droit de l'Institut universitaire européen de Florence, il est l'auteur de diverses publications portant notamment sur les questions institutionnelles et les politiques de l'Union européenne. Il jouit d'une expérience au sein de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, du groupe des conseillers politiques de la Commission européenne (GOPA), ou encore du secrétariat de la Convention européenne sur l'avenir de l'Union. Il a enseigné à l'Université catholique de Louvain et fut professeur invité à l'Université de Paris 1 (Panthéon – Sorbonne).

---

### Référence bibliographique

Dehousse, Renaud : *Quelle union politique en Europe?*  
*Entretien réalisé par Hervé Bribosia,*  
Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe,  
Collection débats et documents, numéro 5, mai 2016, 51 pp.

L'auteur s'exprime à titre personnel  
et ses propos n'engagent pas l'éditeur de la collection

© 2016 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne  
Tous droits réservés pour tous pays

## Table des matières

Avant-propos .....	7
I. Renaud Dehousse et les études européennes.....	9
II. Dynamique de l'intégration : entre statu quo, fonctionnalisme et subsidiarité .....	13
Une pause dans le processus d'intégration européenne?.....	13
Spill over fonctionnaliste.....	15
Risques de désintégration.....	17
Subsidiarité et « fédéralisme à l'envers ».....	19
III. De l'intégration économique et monétaire à l'union politique .....	21
Dimension politique de l'intégration économique et monétaire.....	22
Ambiguïté sur les finalités? .....	24
Régulation et politiques (re)distributives .....	25
Le cas du Royaume-Uni .....	27
IV. De la méthode communautaire à un système politique.....	30
Système parlementaire et politisation de la Commission européenne .....	30
Agences européennes .....	33
Composition de la Commission européenne.....	35
Méthode communautaire et fonction exécutive .....	36
Parlements nationaux et démocratie directe.....	39
V. De la supranationalité au fédéralisme.....	43
Chambres hautes et Conseil de l'UE.....	45
Fédéralisme sans Etat .....	46
VI. L'avenir de la méthode communautaire.....	49

## Avant-propos

---

**Hervé Bribosia:** *Renaud Dehousse, bonjour. Merci de nous accueillir au Centre d'études européennes de Sciences Po à Paris que vous dirigez depuis une quinzaine d'années. Vous êtes en France professeur des universités, titulaire d'une chaire Jean Monnet de droit européen et d'études politiques européennes. Avant cela, vous avez enseigné à l'Institut universitaire européen de Florence. C'est aussi là que vous avez réalisé votre thèse de doctorat qui portait sur le fédéralisme et les relations internationales. Du fédéralisme, vous êtes ensuite passé aux études européennes. Vous êtes un expert dans les institutions de l'Union européenne (UE), et plus largement dans les questions de gouvernance et de politique européenne.*

*Les questions dont nous allons parler intéressent particulièrement les cercles de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, mais aussi au-delà, compte tenu de la crise que traverse à nouveau l'UE.*

*Où en est-on à ce jour dans l'union politique des Etats européens et de leurs citoyens? Quelles sont les perspectives envisageables, aussi bien en termes de domaines de l'intégration politique que de système politique? Quelles sont les méthodes à disposition, entre approches fonctionnalistes, méthode communautaire et voie fédérale? Telles seront les questions au menu de notre entretien.*

## I. *Renaud Dehousse et les études européennes*

---

**Hervé Bribosia:** *Avant d'entrer dans le vif du sujet, pourriez-vous nous en dire davantage sur votre parcours académique et votre intérêt pour les études européennes qui ont amené le juriste de formation que vous êtes, d'origine belge, à la présidence du Conseil de direction de l'Institut d'études politiques de Paris?*

**Renaud Dehousse:** Il y a derrière mon intérêt pour les questions européennes une série d'interrogations sur un phénomène qui a connu une forte accélération au cours des dernières décennies. Quand j'ai commencé à m'intéresser à ces questions, l'Europe était en train de redécouvrir les vertus de l'intégration avec le programme d'achèvement du marché intérieur lancé par la Commission Delors dans les années 80'. C'était une phase à la fois de dynamisme du processus d'intégration économique et politique, mais aussi d'enthousiasme. L'Europe était vue comme quelque chose de novateur, une nouvelle frontière, un nouvel horizon pour une génération de personnes qui avaient évolué dans des cadres nationaux bien définis. Si j'essaye de mettre un peu de rationalité dans une série de décisions qui sont parfois assez accidentelles, voilà ce qui explique mon intérêt pour les questions européennes et l'attention grandissante que j'y ai portée, d'abord à l'Institut universitaire européen de Florence, qui est une institution en partie fondée pour l'étude de ces questions, et finalement à Paris quand j'ai été recruté à Sciences Po.

Ce qui m'a attiré ici, c'est le défi que représentait l'étude de l'Europe dans un pays comme la France, qui a eu le rôle historique que l'on sait dans le processus d'intégration européenne, mais qui a aussi toujours peiné à intégrer dans ses schémas de pensée la spécificité d'un processus qui n'est pas simplement interétatique. Même de nos jours, après 60 années d'intégration, beaucoup de responsables politiques et administratifs en France ne réussissent pas à intégrer cette réalité. Il y avait donc un secteur d'étude qui était relativement peu développé en France et auquel Sciences Po devait essayer de s'intéresser pour jouer un rôle moteur dans le développement des études européennes, ce qui a été fait avec une certaine énergie et, me semble-t-il, avec un certain succès depuis lors.

**Hervé Bribosia :** *Du droit à la science politique, comment expliquer votre évolution intellectuelle ?*

**Renaud Dehousse :** Lorsqu'on s'intéresse au champ du droit, on s'aperçoit très vite que les dynamiques que l'on observe et les questions que l'on se pose ne trouvent pas nécessairement des éléments de réponse dans la discipline juridique. Cela ne veut pas dire qu'on peut se dispenser de la connaître, mais que la question du pourquoi trouve rarement une réponse exhaustive dans le droit lui-même. Il y a aussi place pour toute une série de questions relatives à la place du droit dans nos sociétés nationales ou internationales, que les sciences sociales dans leur ensemble peuvent nous aider à mieux comprendre.

**Hervé Bribosia :** *L'Institut universitaire européen de Florence a-t-il joué un rôle important dans ce sens ?*

**Renaud Dehousse :** L'Institut universitaire européen a joué un rôle moteur dans le développement d'approches que l'on appelle là-bas « contextuelles » des phénomènes juridiques, qui s'efforcent d'appréhender ces phénomènes dans leur contexte général social. Il y a un héritage que je reconnais très volontiers.

**Hervé Bribosia :** *Comment fonctionne le Centre d'études européennes que vous dirigez ? Quelle est sa stratégie en matière de recherche ? Quels sont les axes disciplinaires et thématiques ? De quels moyens dispose-t-il ?*

**Renaud Dehousse :** Si on veut résumer l'approche des questions européennes au Centre d'études européennes à Sciences Po, les mots essentiels sont d'une part, pluridisciplinarité, et d'autre part transversalité.

La transversalité suggère qu'on ne peut pas comprendre l'intégration européenne sans réfléchir à la place que ce processus trouve dans des développements de longue haleine et d'une portée plus vaste. Il faut essayer d'appréhender le phénomène dans ses rapports avec l'Etat et avec la société dans les pays européens. Ceci étant dit, tout cela va varier fortement d'un pays à l'autre parce que la France n'est pas la Grande-Bretagne ou la Belgique ou l'Italie. Le contexte national compte énormément en Europe. Faire du transversal, c'est aussi faire du comparatisme, ce qui est extrêmement précieux pour comprendre ce qui se passe aujourd'hui en Europe.

Prenons le cas de la Grèce. La convocation récente d'un référendum sur un projet d'accord présenté par l'Eurogroupe illustre clairement le phénomène de liaison étroite entre les questions de politique européenne et les questions de politique nationale. Le gouvernement de Monsieur Tsipras agit de la sorte car il pense être arrivé à la limite de ce qu'il peut obtenir de ses partenaires européens. Il est surtout très préoccupé de ce qui lui arrivera sur la scène politique grecque si d'aventure il était forcé d'accepter un compromis assez éloigné de ses promesses électorales. On pourrait aussi qualifier ce phénomène d'intégration politique : l'agenda politique national et l'agenda européen, au lieu d'être purement parallèles, finissent par se rencontrer. Pour comprendre tout cela, il convient donc de croiser les regards, alternant « intégration européenne » et « politique nationale », « intégration politique » et « intégration économique ». Il faut vraiment procéder à une étude beaucoup plus vaste qu'on ne le faisait autrefois, à la fois transversale, multidisciplinaire et comparative. Lorsque j'ai commencé

à m'intéresser au processus d'intégration européenne, on pouvait penser qu'il suffisait de bien maîtriser les rapports entre les acteurs du jeu bruxellois; ce n'est plus vrai.

**Hervé Bribosia:** *La perspective historique est-elle aussi importante dans cette optique?*

**Renaud Dehousse:** Une perspective historique est toujours nécessaire car elle nous aide à avoir du recul sur la nouveauté de ce qui nous arrive. Prenons l'accélération brutale de l'intégration que l'on a connue au cours des dernières années, à travers la réforme des politiques macro-économiques et l'union bancaire. C'est l'une des accélérations les plus spectaculaires de l'intégration européenne à laquelle on a assisté. On ne peut pas saisir la portée de ces changements sans essayer de les comparer à ce qui a pu se produire autrefois. Comme toujours, on aperçoit des éléments de ressemblance et des différences caractérisées. L'approche historique remplit ici les mêmes fonctions qu'une approche comparative.

**Hervé Bribosia:** *Combien de chercheurs travaillent au sein de votre centre, dans quelles disciplines?*

**Renaud Dehousse:** Le Centre d'études européennes à Sciences Po réunit aujourd'hui environ 27 chercheurs et enseignants chercheurs statutaires, une quarantaine de doctorants et de nombreux membres associés dans des universités françaises ou étrangères. Cela constitue une petite communauté d'environ quatre-vingt personnes, qui couvre la plupart des disciplines de sciences sociales, sauf l'économie parce que les économistes sont généralement peu portés au travail interdisciplinaire: pour eux, l'affiliation à un centre multidisciplinaire, ce n'est pas optimal en termes de carrière – ce qui n'interdit évidemment pas le dialogue. De toute façon, nous travaillons tous en réseau de nos jours.

## II. *Dynamique de l'intégration: entre statu quo, fonctionnalisme et subsidiarité*

### *Une pause dans le processus d'intégration européenne?*

**Hervé Bribosia:** *Je souhaiterais vous poser la même question que celle que vous avez abordée au lendemain du rejet du traité constitutionnel en 2005, à savoir si le statu quo en matière d'intégration européenne est souhaitable ou possible<sup>1</sup>? Telle était à l'époque notamment la thèse du professeur Andrew Moravcsik.*

*Qu'en est-il aujourd'hui, au moment où la zone euro se débat toujours avec une crise qui a débuté en 2008, et qui se poursuit encore avec la crise des dettes souveraines de façon aiguë en Grèce? La crise aujourd'hui, c'est la menace du Grexit (la sortie de la Grèce de la zone euro), mais aussi du Brexit (la menace du Royaume-Uni de se retirer de l'UE). C'est encore la difficulté à mettre en place une politique commune en matière d'immigration.*

*Sans doute, comme l'a dit Jean Monnet: «L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises». Les réformes qui se sont enchaînées pour faire face à la crise des dettes souveraines et à la crise bancaire pourraient sembler le confirmer. La question demeure néanmoins: la crise actuelle marque-t-elle le besoin d'une pause dans l'intégration européenne? Ou signifie-t-elle au contraire qu'il faille aller plus loin? Est-elle le reflet d'un vice de la construction européenne? Y-a-t-il même un risque de désintégration à ce stade?*

<sup>1</sup> R. Dehousse, «L'Europe politique a-t-elle encore un avenir?», *Annuaire français des relations internationales*, 2006. Voir déjà l'ouvrage publié en 1996, Club de Florence (dont R. Dehousse était le rapporteur), *L'Europe: impossible statu quo*, Editions Stock, 1996.



**Renaud Dehousse:** Ces questions marient des approches analytiques: «Quelle est la dynamique du processus?», et des approches plus normatives: «Quelle devrait être la structuration du processus d'intégration européenne?». Je laisserais de côté les aspects normatifs, parce qu'il faut d'abord comprendre où nous en sommes, d'où nous venons, pour peut-être mieux saisir les perspectives de développement. Ce qui ne veut pas dire que toutes ces perspectives sont souhaitables; c'est une autre question.

La thèse que formulait Andrew Moravcsik était assez conservatrice. Elle revenait à dire que l'intégration était arrivée à une forme d'équilibre et qu'il valait mieux en rester là, sans aller plus loin. Le moins que l'on puisse dire, c'est que ce n'est pas ce qui s'est produit. Depuis le traité de Maastricht les Etats sont assez réticents à avancer sur la voie de l'intégration. Et pourtant, quelles que puissent être leurs réserves, ils vont de l'avant. Contraints et forcés, sans doute, mais ils y vont.

L'analyse de la période de crise des cinq dernières années que nous venons de traverser me paraît suggérer qu'il y a un véritable paradoxe dans l'intégration européenne.

Au début de la crise, tous les chefs d'Etat et de gouvernement disaient plus ou moins la même chose: «Il faut agir de concert, mais l'heure n'est pas venue de transférer de nouveaux pouvoirs à Bruxelles». Le plus catégorique dans ce genre de discours était Nicolas Sarkozy qui disait: «La crise, c'est l'heure des Etats. Parce que la crise pose des problèmes politiques et seuls les chefs d'Etat et de gouvernement ont la légitimité nécessaire pour s'attaquer à ce genre de question».

Un tel schéma de pensée n'a pas empêché la France, même au temps du président Sarkozy, d'adhérer à des réformes qui ont procédé à des transferts de souveraineté considérables, y compris dans des domaines où la France n'était pas vraiment demanderesse, comme le contrôle sur les politiques budgétaires, car elle savait qu'elle risquait de subir les foudres de la Commission européenne en raison des textes qu'elle contribuait à adopter – ce qui s'est effectivement produit. Même constat en matière de régulation bancaire, où pendant très longtemps les Etats ont insisté pour garder le contrôle de leur marché national

afin de favoriser leurs champions nationaux. Mais devant l'ampleur de la crise, il a fallu accepter un mécanisme de contrôle et de garantie beaucoup plus fort, qui ne pouvait être qu'européen puisque le marché lui-même, d'ailleurs en partie grâce aux encouragements des gouvernements eux-mêmes, s'était fortement internationalisé.

Voilà donc un joli paradoxe: à un moment où ni les gouvernants ni l'opinion ne le demandaient, on a procédé à un grand bond en avant en matière d'intégration européenne. Ce qui suggère très fortement que l'intégration n'est pas simplement faite de grands desseins, de stratégies préconçues et mises en œuvre par tel ou tel acteur, c'est aussi une série d'enchaînements fonctionnels.

---

### *Spill over fonctionnaliste*

**Hervé Bribosia:** *Puisque vous évoquez les enchaînements fonctionnels, que faut-il penser aujourd'hui des théories fonctionnalistes du spill over? Se sont-elles toujours avérées pertinentes ces derniers temps? Quelle est la part de volonté politique dans la dynamique de l'intégration?*

**Renaud Dehousse:** Aucun *spill over* n'est possible sans une volonté politique. Aucun gouvernement n'est forcé d'accepter les traités ou un texte juridique quel qu'il soit. Sauf si éventuellement il était voté à la majorité qualifiée, mais même dans ce cas-là, on sait bien qu'il existe beaucoup de façons de rendre les choses compliquées et de bloquer une évolution que l'on ne souhaite pas.

Dire que les Etats devaient l'accepter ne nous explique pas pourquoi ils l'ont accepté. Or, l'union bancaire et le fameux «pacte budgétaire» ont bien été acceptés par les gouvernements nationaux. Pas tous, mais ceux qui étaient concernés, c'est-à-dire les pays de la zone euro et même quelques autres. Pourquoi? Le schéma fonctionnaliste explique beaucoup de choses. Il y a des enchaînements qui deviennent pratiquement irrésistibles. Revenons à la crise de la zone euro. Au départ, personne ne demandait plus d'intégration. Personne non plus ne voulait prendre la responsabilité de jeter à bas tout ce qui

avait été réalisé, à commencer par l'euro. Tout le monde a fini par reconnaître au bout d'un moment qu'il y avait des enjeux communs, et que le premier des enjeux était de préserver l'union monétaire.

S'agissant de la situation grecque, elle est paradoxale en ce sens que le premier ministre grec Alexis Tsípras a été élu avec un mandat clair : ne plus accepter l'austérité imposée par l'Europe. Mais l'opinion grecque n'en demandait pas moins de conserver l'euro. Il n'est pas évident de concilier ces deux objectifs. Cela démontre bien que dans l'esprit même d'un peuple qui a beaucoup souffert au cours de ces dernières années, il n'en subsiste pas moins des enjeux communs, et sans doute la conscience que ces enjeux requièrent un effort de coopération. Jusqu'à quel point, sous quelle forme, c'est une autre question, mais on voit bien qu'il y a eu un phénomène d'engrenage. Ce qui nous ramène vraiment à un élément de base des théories néo-fonctionnalistes de l'intégration, à savoir qu'après avoir accompli certains pas, revenir en arrière devient très coûteux. Même ceux qui ne sont pas enthousiasmés par le comportement des gouvernements grecs successifs depuis que la Grèce a adhéré à l'UE n'en disent pas moins qu'il faut soutenir la Grèce, et la garder dans la zone euro si possible. Remettre en cause ce qui a été accompli présente des coûts, et c'est un facteur d'incertitude qui est difficilement gérable, politiquement comme économiquement.

**Hervé Bribosia :** *Mais ce constat ne donne-t-il pas raison à certains eurosceptiques recommandant de ne pas avancer sur le chemin de l'intégration car cela ne s'arrête jamais, une chose menant toujours à une autre chose? On croit donner quelque chose alors qu'en fait on concède potentiellement mais inexorablement beaucoup plus. Où s'arrêtent les effets du spill over?*

**Renaud Dehousse :** Personne ne détient la réponse à cette question. Mais ce genre de discours me paraît un peu semblable à celui que tiendrait l'équipage d'un navire qui se serait aventuré dans la traversée de l'Atlantique et qui, arrivé à mi-parcours, dirait : « Tout compte fait, c'est trop long. Pourquoi ne rentrons-nous pas ? ». En vérité, on est au milieu de l'océan et revenir au point de départ est peut-être plus long que de continuer.

Il faut aussi comprendre que les forces qui conduisent à l'intégration continueront de toute façon à affecter le devenir des Etats et des nations européennes. Le développement des échanges économiques ne résulte pas simplement de l'intégration européenne, mais d'un phénomène plus général de mondialisation. Les phénomènes migratoires ne sont pas seulement dus aux dispositions européennes sur la libre circulation. Ce sont les situations dramatiques que l'on connaît dans certains endroits du monde et singulièrement sur le pourtour sud de la Méditerranée qui créent cet appel d'air. Même si l'Europe n'existait pas, il faudrait bien affronter ces situations. L'union bancaire naît de l'interpénétration des marchés bancaires qui n'est pas seulement européenne mais aussi internationale. A ceux qui sont soucieux d'affirmer leur souveraineté, je dirais que bien souvent ce n'est qu'en s'intégrant, en collaborant avec ses voisins que l'on peut espérer garder un minimum d'influence.

Revenons à l'exemple de l'union bancaire : la Banque centrale européenne, parce qu'elle est devenue depuis 2014 le véritable régulateur du marché bancaire européen, ou en tous cas de la zone euro, est devenue aussi le premier des acteurs de la régulation bancaire internationale. Elle surveille un plus grand nombre de banques dites systémiques à l'échelle internationale que n'importe quel autre régulateur, qu'il soit américain ou japonais.

A supposer qu'on arrive à organiser véritablement la coopération entre les acteurs européens, cette coopération donne sans doute plus de poids aux intérêts européens face à des logiques qui sont de toute façon transnationales ou internationales.

---

### **Risques de désintégration**

**Hervé Bribosia :** *Mais lors d'une crise, notamment celle que nous traversons actuellement, un risque de désintégration est-il possible? J'évoquais par exemple la menace du Royaume-Uni de quitter l'UE : le spill over dans le sens de la désintégration est-il aussi envisageable? Une crise peut-elle commencer à démanteler l'édifice?*

**Renaud Dehousse:** C'est tout à fait envisageable, parce que la structure qui a été mise en place reste une structure relativement fragile. On a aussi déjà vu des Etats se défaire et se désagréger complètement, d'ailleurs de façon assez tragique, comme en Yougoslavie où une guerre extrêmement cruelle a mis fin à la fédération. L'Union soviétique en est un autre exemple.

Rien n'est écrit, et l'on peut effectivement s'interroger sur la solidité du ciment qui unit les européens. Toute cette construction est une superstructure (pour employer une terminologie marxiste) qui ne repose pas sur un tissu social très cohésif, mais davantage sur la volonté et le soutien des élites. C'est pourquoi il est nécessaire qu'elle produise des bénéfices qui soient reconnus comme tels par l'ensemble des populations, ce qui n'est pas vraiment le cas pour le moment. Le processus d'intégration est donc incontestablement fragile, même s'il répond à des forces profondes, de long terme, qui vont bien au-delà du simple projet européen.

Par ailleurs, on aurait tort de passer par pertes et profits le «politique». Certes il y a des forces profondes qui font qu'on est souvent contraint d'aller dans une direction vers laquelle on n'est pas idéologiquement particulièrement attiré. Néanmoins les acteurs politiques sont là, et parfois le souci de leurs intérêts peut les conduire à remettre en cause ce processus. C'est ce qui se passe dans un grand nombre de pays où prospèrent des mouvements alimentés par la critique d'une Europe qui, d'une part, ne fait pas ce qu'on voudrait qu'elle fasse, et d'autre part fait des choses qu'on voudrait qu'elle ne fasse pas. Il y a là un marché politique et électoral très florissant, comme en témoigne le développement des forces populistes aux quatre coins de l'Europe.

Ce phénomène a été très bien perçu par certains théoriciens du néo-fonctionnalisme, comme Philippe Schmitter selon qui le fonctionnalisme produit inévitablement de la résistance. Toute la question est de savoir qui, dans ce jeu de pressions en sens contraire, aura le dernier mot. Donc gardons-nous de penser que parce que l'intégration européenne répond à une tendance de longue haleine, elle est mécaniquement appelée à se développer. La réalité est bien plus incertaine.

---

### *Subsidiarité et «fédéralisme à l'envers»*

**Hervé Bribosia:** *Vous dites que certains souhaiteraient que l'Europe fasse d'autres choses que ce qu'elle fait. Cela me fait penser à un paradoxe autour de la subsidiarité, une thématique à la mode au début des années 90' qui revient sur la scène. Selon d'aucuns, il y aurait une action trop centralisatrice de l'UE. C'est actuellement le discours du Royaume-Uni. Tandis qu'un certain nombre de citoyens, au contraire, font part d'autres attentes, mais davantage dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, ou en matière de sécurité économique et de sécurité sociale. On parle parfois de «fédéralisme à l'envers» pour évoquer ces attentes.*

*Que pensez-vous de ce paradoxe de la subsidiarité et de ceux qui préconisent maintenant peut-être de faire moins d'économique mais plus de politique?*

**Renaud Dehousse:** La subsidiarité est toujours une idée à la mode. En même temps il faut aussi regarder les faits. On ne semble pas avoir réalisé que l'UE, dont on nous dit qu'elle fait trop de choses, en fait par certains aspects moins que par le passé. Il y a un indicateur très simple: la production législative depuis 2010 a diminué de moitié.

**Hervé Bribosia:** *C'est peut-être tout simplement parce qu'on ne doit plus faire ce qui a déjà été fait? En outre un texte législatif peut être qualitativement plus significatif que plusieurs autres réunis.*

**Renaud Dehousse:** Peut-être effectivement. Cela peut aussi être lié à la crise, ou même à la politique suivie par l'ancien président de la Commission européenne, José Manuel Barroso. Tout cela demande à être étudié. C'est d'ailleurs l'objet de l'un de nos projets de recherche. Reste que la première des choses à constater est que tout le monde raisonne comme si l'Europe continuait à en faire trop alors que ce n'est plus le cas.

L'objectif n'est évidemment pas de se limiter à des chiffres. Il est clair par exemple que le règlement sur la régulation du marché bancaire est qualitativement plus important que bien des textes qui ont pu être adoptés dans d'autres domaines. Néanmoins, je suis assez interpellé par le fait que le discours de tous les acteurs, y compris la Commission européenne, accrédite cette idée que l'Europe est une machine qui fonctionne sans que personne ne la contrôle. En réalité, cela ne semble pas être le cas.

Ceci étant, il y a effectivement un problème de réactivité. Nous avons un système politique qui ne réagit pas aux attentes des citoyens. Ce n'est pas tout à fait surprenant puisque les citoyens ont, jusqu'à présent, joué un rôle plutôt faible dans la désignation des responsables politiques européens. Même s'il y a eu une évolution avec les *Spitzenkandidaten* lors des élections européennes de 2014, la règle demeure, en général, que les citoyens pèsent fort peu sur la désignation de l'exécutif européen et sur son programme.

Les domaines dans lesquels l'UE est la plus active ne sont pas nécessairement les domaines qui intéressent les citoyens. Les enquêtes d'opinion montrent bien qu'à partir du début de la crise, la préoccupation numéro un des citoyens, au niveau européen comme au niveau national, c'est la lutte contre le chômage, lequel va grandissant. C'est un phénomène structurel qui a un véritable impact générationnel. Or, on ne peut pas dire que l'action des autorités européennes se soit véritablement efforcée de répondre à cette demande. Et cette absence de réactivité de l'appareil européen aux attentes des citoyens pose problème. Il n'y a pour le moment pas de chaîne de commandement qui permette aux citoyens d'avoir une influence sur ce qui se fait au niveau européen. Il n'est donc pas tellement surprenant de constater une frustration grandissante.

Si on passe au niveau des analyses systémiques, se concentrer sur l'économie était-il le bon choix? En tout cas c'est un choix qui a permis de démarrer, puis d'avancer. Nous vivons aujourd'hui une période de forte mutation économique et technologique, les deux étant liés. On n'a pas encore pleinement mesuré combien la révolution informatique transformait les façons de travailler et de vivre. Elle comporte

bien sûr des conséquences économiques, et aussi sociales. L'Europe est forcée de s'intéresser à ces questions dans ses fonctions de régulatrice des marchés. Bien entendu, des personnalités comme Schuman et Monnet ne pouvaient pas l'anticiper. Mais que ce soit par hasard ou par intuition, ils ont choisi d'agir sur un secteur multiforme, qui allait amener l'Europe à peser sur de grands choix de sociétés. L'action de l'Europe a donc souvent une véritable résonance politique, même si la façon dont elle procède ne le montre pas suffisamment.

### III. *De l'intégration économique et monétaire à l'union politique*

---

**Hervé Bribosia :** *Revenons au cœur de notre sujet, à savoir le concept d'union politique. Ce concept est parfois un peu vague dans le langage courant. Il se réfère d'abord à des politiques publiques plutôt d'ordre régaliennes telles que la politique étrangère et de défense, la justice et les affaires intérieures, mais aussi éventuellement la politique d'immigration et le statut des « étrangers ». Tels étaient d'ailleurs les domaines concernés par la « CIG sur l'union politique » aboutissant au traité de Maastricht, l'autre étant la CIG sur l'union économique et monétaire. Le concept d'union politique fait également référence à un système politique et à la place du citoyen dans ce système, nous y reviendrons.*

*La notion d'intégration économique n'est pas non plus toujours très précise. Elle peut se référer au marché intérieur, à la politique commerciale commune, ou encore à certaines politiques de régulation visant à faire contrepoids au marché libre (protection de l'environnement, des consommateurs, etc.). Elle peut se référer à l'union économique et monétaire, ou à son seul pilier « économique ». On parle aussi de « gouvernance économique », voire de « gouvernement économique », avec des avancées importantes ces derniers temps en réponse à la crise de l'euro et des dettes souveraines : pacte budgétaire, procédure de*

*surveillance des déséquilibres macroéconomiques (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP), union bancaire (surveillance prudentielle), mécanisme européen de stabilité (MES), etc.*

*Comment définiriez-vous de façon utile la notion d'union politique? Dans quelle mesure l'intégration économique, dans ses différentes dimensions, comporte-t-elle aussi une dimension politique?*

**Renaud Dehousse:** Généralement on fait effectivement figurer dans le concept d'union politique deux choses distinctes: d'une part, l'action dans des domaines qui relèvent des compétences régaliennes classiques des Etats; de l'autre l'idée d'un système politique européen. Le point commun entre ces deux questions est que l'on suppose que l'action publique s'appuie sur une communauté de valeurs et sur la conscience d'une communauté de destins. Cette communauté doit organiser la façon dont elle entend être gouvernée et les rapports qu'elle entend avoir avec d'autres communautés à l'échelle internationale. En ce qui me concerne, toutefois, j'éprouve une méfiance instinctive envers ces grands concepts fourre-tout comme l'union politique, la gouvernance économique ou l'union bancaire, qui ne nous aident guère à comprendre la réalité. Il convient surtout de les déconstruire et d'en extraire les éléments intéressants.

### ***Dimension politique de l'intégration économique et monétaire***

**Hervé Bribosia:** *Dans le projet d'union monétaire incarné dans le traité de Maastricht et durant toute la phase préparatoire à la négociation de ce traité, quelle était la dimension politique du projet, consciente ou inconsciente?*

**Renaud Dehousse:** L'intégration économique a une signification politique et ce n'était pas une nouveauté au temps du traité de Maastricht. Si on relit le texte de la déclaration Schuman du 9 mai 1950, on y trouve des phrases qui n'ont pas grand-chose à voir avec le charbon et l'acier au premier abord. Il y est dit que la CECA constituera la première étape vers la «fédération européenne»

et que c'est un pas majeur dans la recherche d'une plus grande sécurité à l'échelle mondiale. En intégrant les secteurs stratégiques du charbon et de l'acier, on entend rendre la guerre impossible puisque les Etats sont privés de moyens indispensables pour se faire la guerre. Tout cela dépasse – et de beaucoup – une perspective purement économique. En d'autres termes, dès le départ, si l'on emprunte le chemin apparemment le plus facile de l'intégration économique, c'est avec des ambitions politiques manifestes.

Le même raisonnement vaut pour l'union monétaire, avec peut être une remarque complémentaire. Lorsqu'on pose la question «quel est le projet?», on suppose qu'il n'y en a qu'un. C'est une erreur. La remarque vaut aussi pour la CECA. Le projet des Français n'était pas celui des Allemands, pas plus en 1950 qu'en 1992 quand ils concluent le traité de Maastricht. La logique n'était pas la même pour la France qui, en faisant l'union monétaire, espérait retrouver une marge de manœuvre économique qu'elle avait complètement perdue avec le tournant de la rigueur accompli par le gouvernement de Pierre Mauroy en 1983. Ce n'était pas du tout le dessein des Allemands, ce qui explique le caractère asymétrique de la construction économique et monétaire: une union monétaire très solide et très charpentée et une union économique très faible parce que les Allemands craignaient une sorte de cheval de Troie qui aurait pu imposer à la Banque centrale des décisions qui menaceraient la stabilité des prix, à laquelle ils étaient profondément attachés.

**Hervé Bribosia:** *Etait-ce donc davantage du côté allemand qu'on était réticent à s'engager dans l'intégration économique? N'est-ce pas paradoxal dès lors que si on a la volonté de faire une union monétaire pour des raisons politiques, pourquoi cette réticence en matière économique, qui comporte aussi une dimension politique?*

**Renaud Dehousse:** Personne ne sait ce qu'il y a derrière le concept français de «gouvernement économique». Cela supposerait que l'on ait un gouvernement mais surtout des moyens, car s'il s'agit simplement de personnes titulaires de responsabilités sans moyens, ce n'est intéressant pour personne. Voudrait-on un budget de l'UE qui serait *grosso modo* au niveau du budget fédéral américain, soit 20 % du PIB

agrégé des Etats membres de l'UE (pour le moment, on est autour de 1%) ? Je pense qu'en France, personne n'imagine quelque chose de la sorte. Pour créer un gouvernement économique, il faudrait accepter que ce gouvernement donne des directives aux gouvernements nationaux : difficile pour un ministère des finances de souscrire à cette idée. Les grands mots servent parfois d'alibi pour ne pas clarifier les choses. Le traité de Maastricht est le prototype de compromis ambigu, comme d'ailleurs tous les traités européens. Les différents acteurs le savaient très bien : ce qui rendait la fiancée appétissante pour les uns n'était pas ce qui la rendait sympathique aux autres.

---

### **Ambiguïté sur les finalités?**

**Hervé Bribosia:** *De façon plus générale, partagez-vous le constat d'une ambiguïté, voire d'un désaccord sur les finalités mêmes de la construction européenne, à commencer par ses ambitions politiques? Cette ambiguïté est-elle encore nécessaire pour aller de l'avant ou au contraire le temps est-il venu de lever les ambiguïtés et de clarifier les choses, clarifier les buts de la construction européenne? Si cette ambiguïté peut être un facteur de dynamisme, un tel double jeu n'est-il pas problématique vis-à-vis du citoyen?*

**Renaud Dehousse:** Dans une société bien ordonnée, il faudrait effectivement que tout cela soit clarifié. Je pense toutefois que l'on doit se garder de l'idée qu'on aurait délibérément et cyniquement caché la réalité aux citoyens européens. Je dirais plutôt que les responsables politiques qui ont présidé aux grands moments de l'intégration européenne ont accepté d'entrer dans une logique de coopération même s'il était évident que leurs partenaires et eux-mêmes avaient des ambitions différentes. C'est l'essence même du compromis : on a une vision de bien public, mais les personnes avec lesquelles nous sommes condamnés à nous entendre ne la partagent pas toujours. Il faut donc s'entendre sur un compromis à mi-chemin entre les ambitions des uns et des autres. A chaque fois qu'il y a un gouvernement de coalition, la même logique est à l'œuvre. Dans ce contexte, gouverner, c'est d'une certaine façon un peu décevoir.

Il y a effectivement un manque de réactivité du système européen aux attentes des citoyens mais ce manque de réactivité est aussi le fruit de sa complexité même. On simplifie d'ailleurs la question en pensant qu'il y a une opinion publique européenne, alors que les différences sont souvent énormes d'un pays à l'autre. Les mots cachent parfois aussi des approches très différentes : quand les Suédois disent, comme les Français, qu'il faudrait faire plus en matière de politique étrangère, je ne suis pas sûr qu'ils pensent à des interventions dans le domaine de la sécurité comme celle que la France a entreprises au Mali. La Suède se voit beaucoup plus comme une puissance civile internationale, plutôt que comme l'Europe puissante dont rêvent encore beaucoup de Français.

C'est ce pluralisme qui rend les choses compliquées. Le problème n'est pas seulement de faire en sorte que les gouvernants disent la vérité à leurs opinions ; le vrai problème est qu'il faut réconcilier des opinions très différentes selon les pays.

---

### **Régulation et politiques (re)distributives**

**Hervé Bribosia:** *S'agissant des attentes des citoyens et des domaines potentiels de l'intégration, vous connaissez bien les théories, par exemple de Giandomenico Majone, relatives au « regulatory state » : l'UE devrait se limiter à une entreprise de régulation du marché, donc une entreprise relativement apolitique, laissant de côté ce que lui et d'autres politologues appellent les politiques distributives et redistributives, à savoir celles qui ont un impact budgétaire significatif. Mais ces politiques ne constituent-elles pas au contraire aussi un volet potentiel de l'union politique? Ne pourraient-elles pas contribuer à créer un sentiment d'appartenance et de solidarité parmi les citoyens européens?*

**Renaud Dehousse:** L'apport de Giandomenico Majone dans ce domaine est fondamental, mais la réalité est parfois difficile à renfermer complètement dans ces catégories conceptuelles. La distinction entre ce qui relève de la régulation d'une part, qui recherche

l'efficacité et concerne surtout des questions techniques, et ce qui relève de la distribution ou de la redistribution n'est pas toujours évidente. Bon nombre de décisions qui relèvent de la régulation ont des conséquences énormes en termes distributifs et redistributifs. Il convient d'en tenir compte dans une société démocratique car les conséquences de la régulation ne seront pas nécessairement acceptées. Par exemple, la privatisation des télécommunications a sans doute permis un fonctionnement plus efficace du marché, mais cela ne faisait pas forcément l'affaire des travailleurs du secteur des P.T.T. qui ont été mis à pied et qui n'ont pas tous retrouvé un emploi dans les nouvelles sociétés privées. Ce qui fait sens au niveau macro ne fait pas nécessairement sens au niveau micro. Bref, même si la distinction proposée est très pertinente et nous aide à comprendre un grand nombre de problèmes fondamentaux d'organisation politico-administrative, passer du schéma analytique à un schéma prescriptif est loin d'être évident.

**Hervé Bribosia:** *Lorsqu'on évoque l'union politique en termes de domaine d'intégration, on songe aux domaines régaliens: la politique étrangère, de sécurité et de défense, la justice et les affaires intérieures. Mais il y aurait aussi, je vous cite, la sécurité sociale et la sécurité économique, ce qui impliquerait de se diriger vers des politiques distributives et redistributives au niveau européen, et donc de disposer d'un budget européen plus important. Ne pourrait-on pas y voir un autre aspect potentiel du développement vers l'union politique, auquel on pense peut être moins a priori?*

**Renaud Dehousse:** Si on pense au précédent de l'Etat, il est évident que certains gouvernements ont investi beaucoup dans les politiques sociales, précisément pour construire ou pour renforcer l'Etat. Bismarck, père de l'unité allemande, est aussi l'un des pères de l'Etat providence en Europe continentale. Pourquoi? Parce que Bismarck a bien compris que pour asseoir la légitimité du nouveau pouvoir dans la dernière partie du XIX<sup>e</sup> siècle, il fallait créer un lien au sein de la société allemande, acheter la paix sociale. C'est ce qu'il a fait en mettant sur pied un système de protection sociale très élaboré. C'est un schéma qui *grosso modo* pourrait être étendu à beaucoup d'Etats-nations. Un élément central de la citoyenneté réside dans

l'appartenance à une communauté de destin sanctionnée par des mécanismes de couverture des risques. Cela devrait être source d'inspiration pour une structure politique en cours de construction.

D'autre part, on a pu constater au cours des 15-20 dernières années que la construction européenne avait un impact de plus en plus marqué sur l'Etat providence. Au départ, on affirmait que l'Europe faisait juste de la coordination; le *welfare state* n'était pas son problème, il relevait du niveau national. Toutefois, beaucoup de choix réalisés au niveau européen ont eu des effets directs ou indirects, à commencer par les fameux critères de Maastricht. En limitant les déficits publics (à 3 % du budget), on limite inévitablement la capacité à prendre en charge un certain nombre de financements. On ne peut donc pas dire que tout ce qui est protection sociale relève de l'Etat, tandis que l'Europe s'occuperait d'autres choses.

---

### **Le cas du Royaume-Uni**

**Hervé Bribosia:** *S'agissant de l'incidence de l'intégration européenne sur l'Etat providence, on peut penser au cas du Royaume-Uni qui se plaint des abus en matière de prestations sociales liées à la libre circulation des personnes. Son souci n'est-il pas dû principalement aux particularités de son système de welfare state, lequel par exemple s'agissant des soins de santé, ne repose pas sur un principe de cotisation mais sur la gratuité? Est-ce que ce constat pourrait avoir pour effet de pousser les Britanniques à changer leur système de protection sociale? Auquel cas la thèse de l'incidence se confirmerait.*

**Renaud Dehousse:** Il convient d'abord de rappeler que l'immigration intra-européenne au Royaume-Uni est le produit de choix des gouvernements britanniques successifs. De tous les Etats membres, la Grande-Bretagne est sans doute celui qui a été le plus systématique dans son soutien à l'élargissement à l'Est et à une liberté de circulation sans entrave dès l'adhésion des pays concernés, alors que d'autres pays se montraient beaucoup plus réticents. Personne ne leur a imposé quoi que ce soit.

Ceci étant, sans doute qu'il y a des abus, comme partout. Mais les ressortissants de l'UE en situation régulière contribuent par leurs impôts au financement de l'Etat et de la sécurité sociale britanniques. Ici comme dans d'autres domaines, il y a une distorsion de la réalité destinée à alimenter la thèse eurosceptique selon laquelle la construction européenne serait une vaste entreprise de sabotage des Etats. C'est très contestable au plan des faits. On peut aussi se demander quelle aurait été la croissance britannique sans la contribution de ces migrations intra-communautaires. Tout le monde ne raisonne d'ailleurs pas comme David Cameron : l'Allemagne, dont la population vieillit, utilise abondamment les bras et les cerveaux des Polonais ou des Espagnols qu'elle importe à tour de bras pour son économie, qui en a grand besoin.

Ceci n'est pas sans rappeler la thèse de l'historien britannique Alan Milward<sup>2</sup>, qui a démontré de façon convaincante que la construction européenne avait permis aux Etats de développer leurs économies de façon beaucoup plus efficace et ainsi de consacrer beaucoup de ressources à la construction de l'Etat providence pendant les Trente Glorieuses. Si l'on suit le raisonnement de Milward, la construction européenne n'a pas du tout été une entreprise de démolition de l'Etat. Elle a au contraire été voulue par des hommes politiques très conscients de l'intérêt national et qui avaient compris tout ce qu'ils pouvaient y gagner. On est loin des fantasmes des eurosceptiques.

**Hervé Bribosia:** *La menace du retrait britannique risque-t-elle réellement de se réaliser, ou est-elle davantage conjoncturelle, liée à une situation politique intérieure concernant pour l'essentiel le parti conservateur, le parti de David Cameron. Le problème invoqué lié à la libre circulation des personnes est-il un prétexte, ou est-ce un problème plus profond? L'UE y perdrait-elle beaucoup si le Royaume-Uni devait se retirer?*

**Renaud Dehousse:** C'est une histoire paradoxale que celle du « Brexit » car les Britanniques ont une grande réputation de pragmatisme. Or, en la matière, ils font parfois preuve d'un dogmatisme

2 A. Milward, *The European Rescue of the national state*, Routledge, 2nd edition, 2000.

surprenant. Devant faire face à une opinion peu favorable à l'égard de l'intégration européenne et, au parlement, à un groupe d'eurosceptiques assez strident, il a cherché à les apaiser en montrant sa détermination à se battre, mais à se battre pour des chimères, notamment cette grande bataille qu'il a lancée contre la formule inscrite dans les traités d'« union sans cesse plus étroite ».

**Hervé Bribosia:** *N'en va-t-il pas de même avec son discours sur la subsidiarité?*

**Renaud Dehousse:** Il est assez piquant de constater que pour montrer sa détermination, le gouvernement a souhaité procéder à un inventaire systématique de ce qui pourrait nuire aux intérêts britanniques dans la législation européenne. On a convoqué des experts et organisé des débats, pour arriver à la conclusion qu'il n'y avait fondamentalement pas grand-chose de menaçant. Je crois que tout Etat qui se livrerait à un exercice de ce genre parviendrait aux mêmes conclusions. Mais les conclusions de cet inventaire ont été complètement enterrées parce qu'en raison de leur modération, elles ne servaient pas la grande campagne de défense à outrance de l'intérêt national que David Cameron disait vouloir mener. Du coup, ce travail n'a pas rempli sa mission, qui aurait pu être d'expliquer à l'opinion la réalité des choses.

La construction politique des problèmes peut déboucher sur des phénomènes qui nuisent à la rationalité. C'est un peu ce qui est en train de se produire en Grande-Bretagne. Avec son projet de referendum, David Cameron a soufflé sur la braise de l'euroscepticisme. Dans un premier temps, cela a fonctionné puisqu'il a été réélu. Comme beaucoup de politiciens, il a privilégié le court terme et les enjeux nationaux au long terme et aux enjeux européens. Mais il se trouve maintenant aux prises avec une situation dont il ne sortira pas facilement, car la campagne nourrit les peurs de l'électorat. Et les conséquences d'un vote négatif seraient considérables. Négocier la sortie ne serait pas un problème sur le plan technique : on connaît déjà beaucoup de statuts intermédiaires entre le statut de membre et celui d'Etat tiers. La Suisse et la Norvège, par exemple, appartiennent notamment à l'espace Schengen, sans être membres de l'Union. Mais politiquement, le signal serait extrêmement négatif.



## IV. De la méthode communautaire à un système politique

### Système parlementaire et politisation de la Commission européenne

**Hervé Bribosia :** *Nous avons évoqué l'union politique en termes de domaines d'intégration, à savoir pour l'essentiel les domaines régaliens, ainsi que la dimension politique des politiques économiques et sociales. Une autre dimension du concept d'union politique concerne la question du régime politique, du système politique, ainsi que celle de l'implication des citoyens européens. L'UE s'est inscrite dans un processus continu de parlementarisation de son système institutionnel. Cette évolution a connu une nouvelle étape avec le choix par les partis européens de leur candidat pour présider la Commission européenne avant les élections européennes (« Spitzenkandidaten »), et ensuite le succès du Parlement européen à imposer au Conseil européen le candidat du parti vainqueur. Or vous avez souvent et depuis longtemps mis en évidence les inconvénients potentiels de la « Majoritarian Avenue », la loi de la majorité<sup>3</sup>. La politisation de la Commission européenne aurait ainsi un prix exorbitant : au mieux la fin de la méthode communautaire, au pire une déstabilisation complète du système en raison des tensions qui émergeraient entre une Commission politisée et les Etats membres. Où en êtes-vous aujourd'hui dans votre réflexion à ce sujet et quelles seraient alors les alternatives pour améliorer la légitimité démocratique de l'UE, voire la politisation du système pour autant que celle-ci soit souhaitée ?*

**Renaud Dehousse :** Je n'ai pas changé d'avis, mais je reconnais que les choses ont évolué, notamment la mise en place du système des *Spitzenkandidaten* en 2014. En vérité, la nature même de l'élection

3 R. Dehousse, précité, 2006. V. déjà R. Dehousse, *Institutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?* EUI RSC, 1995/04, European University Institute (Florence).

n'a guère été affectée par cette nouveauté. Les citoyens n'en étaient pas conscients; ils n'ont pas suivi les débats et la nouveauté n'a pas déplacé les foules; on a même enregistré un léger recul de la participation électorale. Mais il est frappant de voir comment ce non-succès a été transformé en une incontestable victoire politique par le Parlement européen. Celui-ci est parvenu à imposer au Conseil européen la logique qui avait inspiré la manœuvre, à savoir l'idée que le candidat du parti qui aurait le plus de sièges *devait* devenir le président de la Commission.

Il convient cependant de relativiser cette évolution. Les socialistes européens, qui sont au fond les véritables promoteurs de l'innovation des *Spitzenkandidaten*, du moins lors de la campagne de 2014, ont joué un rôle décisif en se ralliant à la candidature de Jean-Claude Juncker malgré leur défaite sur le plan parlementaire. Ce qui les a de toute évidence beaucoup aidés à se ranger derrière la bannière du vainqueur, c'est aussi le fait que Jean-Claude Juncker est un social-chrétien qui penche vers le centre-gauche. S'il s'était agi de Monsieur Dombrowskis (qui à un certain moment s'était porté candidat à l'investiture du PPE), je ne suis pas sûr que l'on ait assisté au même enchaînement vertueux car il est nettement plus à droite. D'autre part, s'il est vrai que l'on retrouve dans le programme de la Commission européenne un certain nombre de thèmes de campagne de Jean-Claude Juncker, ces thèmes ne le distinguaient pas particulièrement de ses opposants du moment (croissance, lutte contre le chômage, etc.). Bref, le tournant majoritaire et parlementaire reste modéré pour le moment mais il aura peut-être un impact plus profond dans le futur.

**Hervé Bribosia :** *Le processus de parlementarisation est tout de même très profond; il part de loin et poursuit inexorablement son chemin. La plupart des gens trouvent positive cette évolution, dès lors que ce sont souvent des régimes parlementaires qu'ils connaissent dans leur propre pays.*

**Renaud Dehousse :** Certes, c'est une nouvelle étape dans un processus historique qui a vu s'accroître l'influence du Parlement européen, ce qui constitue un élément de légitimation puisque le

modèle parlementaire est connu. Il n'en demeure pas moins que ce qui a fait la force de la candidature de Jean-Claude Juncker, c'est d'avoir été proche du centre de gravité politique européen, autrement dit d'être un candidat de consensus. D'autre part, il n'y a pas eu d'accord de coalition semblable aux accords de gouvernement qui existent dans certains Etats membres. Enfin, la coalition PPE – socialistes a dû s'ouvrir aux libéraux, du moins le temps de la désignation des responsables d'un certain nombre de charges importantes au niveau européen. Il en est résulté une très grande coalition représentant 70-75 % des sièges au Parlement européen, autrement dit un système hyper consensuel; on est encore loin d'un modèle majoritaire. On entend maintenant dire que Monsieur Juncker ne fait pas assez attention au Parlement européen...

Présenter la Commission européenne comme un gouvernement parlementaire serait donc très réducteur. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que tous les autres commissaires ont été désignés par les gouvernements nationaux avec les marchandages habituels et la recherche très savante de contrepoids entre les faucons et colombes, la gauche, la droite... L'exécutif européen est tout aussi composite que l'étaient les précédents. Par ailleurs, lorsque l'on examine les votes des députés européens, on relève la même logique, il en ressort là aussi un système de très grande coalition. La coalition la plus fréquente au Parlement européen, c'est la plus grande coalition possible dans laquelle tous les groupes approuvent ce qui est proposé par la Commission. Il y a aussi des coalitions changeantes selon les sujets abordés.

On reste donc très loin d'un système de gouvernement partisan. Tant mieux, dirais-je, car bon nombre d'activités de la Commission européenne relèvent de la régulation, comme la politique de la concurrence, une des plus importantes des politiques communes. Dans d'autres domaines, la Commission exerce une fonction d'arbitre. Tel est notamment le cas en matière de discipline budgétaire, à la suite des réformes récentes, qui ont considérablement accru les pouvoirs de contrôle de la Commission. Les Faucons et les Colombes se sont entendus pour dire que la seule solution était de confier de tels arbitrages à un organe indépendant. Les pays du

sud en particulier, préféreraient de loin un arbitre constitué de façon un peu consensuelle, à un système de sanction automatique que réclamaient le gouvernement allemand et ses alliés.

**Hervé Bribosia:** *S'agit-il pour la Commission européenne encore et toujours de définir l'intérêt commun?*

**Renaud Dehousse:** On peut appeler ça l'intérêt commun. En l'occurrence, il y avait surtout une dynamique de méfiance. Quoi qu'il en soit, tous les pays ont préféré recourir à un arbitre impartial, qui ne pouvait guère être que la Commission. Dans ce rôle, un acteur politiquement constitué, qu'il soit de gauche ou de droite, éprouverait de grandes difficultés car il ne serait pas perçu comme neutre. Il est donc préférable que ces fonctions d'arbitrage demeurent aux mains d'une structure qui s'apparente davantage à une autorité administrative indépendante.

Tel est le paradoxe des cinq dernières années. On a assisté à deux évolutions qui rendent plus criante l'ambiguïté de ce qui se fait au niveau européen. D'une part, une logique de politisation avec la formule des *Spitzenkandidaten*; d'autre part une logique de dépolitisation avec le renforcement des pouvoirs de contrôle de la BCE. La « dépolitisation », c'est exactement la façon dont l'Allemagne avait défini ses objectifs en matière de réforme du pacte de stabilité: elle entendait dépolitiser le contrôle des politiques budgétaires nationales. Il est vraisemblable qu'un jour cette contradiction théorique se fera sentir de façon plus concrète. On a beaucoup reproché à Monsieur Juncker en Allemagne le rôle de médiateur qu'il essayait de jouer dans la crise grecque. Cette conception témoigne selon moi d'un manque de compréhension du rôle d'un arbitre, qui doit nécessairement jouer un rôle de médiateur entre des positions antagonistes.

---

### **Agences européennes**

**Hervé Bribosia:** *Monsieur Juncker tend pourtant lui-même à définir « sa » Commission comme plus « politique », ou souhaite qu'elle le soit...*

*Peut-on établir un lien entre cette conception et la création de nombreuses agences européennes? Celles-ci ne sont-elles pas le signe d'une tendance à la délégation de l'activité régulatrice pour réserver les affaires plus politiques au niveau de la Commission européenne?*

**Renaud Dehousse:** Ce constat relève plutôt d'une rationalisation *ex post facto*. Il est vrai que la création d'agences constitue une des grandes mutations structurelles de la gouvernance européenne des vingt dernières années, où l'on a vu la création d'une quarantaine d'agences. La BCE est aussi une sorte de super agence indépendante en matière de régulation du marché bancaire. Cette évolution doit beaucoup au fait qu'on éprouvait le besoin de renforcer la coopération dans une série de domaines (souvent d'ordre technique), alors que l'air du temps ne facilitait pas la délégation de compétences supplémentaires à la Commission européenne. D'où la création d'agences n'étant pas directement attachées à celle-ci. On a également choisi de les éparpiller sur tout le territoire de l'Union, ce qui a notamment conduit à implanter l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information au beau milieu de la Crète, elle n'est pas facile à atteindre.

**Hervé Bribosia:** *Il n'y avait donc pas d'objectif de concentrer davantage la Commission européenne sur des questions plus politiques?*

**Renaud Dehousse:** A mes yeux, cette évolution ne répond pas vraiment à un grand dessein; c'est davantage la résultante de forces contradictoires. Elle esquisse une des voies possibles de transformation du système politique européen. Il faut toutefois comprendre que cette évolution comporterait des conséquences radicales pour la Commission européenne. Si l'on souhaite une Commission « politique », comme on l'entend beaucoup dire, il faudra accepter que certaines tâches en soient sorties. A commencer par la politique de concurrence, qui serait alors confiée à une agence indépendante, comme c'est le cas dans pratiquement tous les Etats membres. Le ministre des finances allemand Wolfgang Schäuble a d'ailleurs évoqué cette possibilité récemment. Mais ce serait vécu comme une mutilation au sein de la Commission. Cela

a d'ailleurs conduit une bonne partie de la Commission présidée par Romano Prodi à s'opposer au livre blanc sur la gouvernance de 2001. Si l'on va au bout de cette logique, on pourrait également finir par retirer à la Commission le contrôle des politiques budgétaires des Etats membres, qui lui a été confié en raison de sa neutralité.

---

### **Composition de la Commission européenne**

**Hervé Bribosia:** *Une autre question concerne la composition de la Commission européenne. Après le référendum négatif en Irlande, on a dû renoncer à la « petite Commission » telle que le traité de Lisbonne l'avait prévue, à savoir dont la composition réduite n'aurait plus permis la présence d'un « représentant » par Etat membre comme c'est le cas actuellement. Pensez-vous que la composition actuelle de la Commission soit problématique en termes d'efficacité et de collégialité de l'institution? Peut-on s'accommoder de la façon dont le président Juncker a réorganisé la Commission autour de sept vice-présidents, une sorte de « super commissaire » avec des fonctions de coordination? Enfin, existe-t-il un lien entre la question de la composition de la Commission et celle de son rôle, voire de sa « politisation » éventuelle?*

**Renaud Dehousse:** On a effectivement renoncé à une « petite » Commission, certes en violant très clairement l'esprit du traité. Ceci étant, pour une entité comme l'UE dont la légitimité sociale est toujours relativement faible, il peut être utile que chaque Etat y soit « représenté », même pour exercer des fonctions d'arbitre ou de régulation. Il reste qu'une « grande » Commission n'est pas très fonctionnelle et peut affaiblir la cohésion de l'exécutif. Lorsque l'on interroge les fonctionnaires de la Commission, la coordination apparaît comme le problème principal, ce qui est aussi souvent le cas au sein des gouvernements nationaux. L'organisation de la Commission de Jean-Claude Juncker s'efforce de répondre à ce problème en confiant aux vice-présidents un rôle charnière. Reste à voir ce que donnera cette tentative d'hybridation.

Cette logique contribue aussi à préserver l'esprit de la collégialité. Il oblige la concertation entre des points de vue différents. Un bel exemple est celui du portefeuille des affaires économiques et financières confié au Français Pierre Moscovici, sous l'autorité d'un vice-président, Monsieur Dombrovskis, ancien premier ministre letton qui avait infligé à son pays un programme d'austérité d'une rare rigueur, donc un Faucon par excellence. Ceci nous renvoie aux fonctions premières de la Commission européenne qui n'est pas le gouvernement d'un parti ou d'un Etat, et qui doit remplir les fonctions qui lui sont imparties et dépasser les points de vues des différents camps, que ceux-ci soient nationaux ou politiques.

### **Méthode communautaire et fonction exécutive**

**Hervé Bribosia :** *S'agissant des autorités exécutives ou de la fonction exécutive au sein de l'UE: êtes-vous d'accord avec le constat que la méthode communautaire s'accorde mal avec les schémas basés sur la séparation des pouvoirs, dès lors que la méthode communautaire consisterait au contraire à associer plusieurs institutions pour exercer une même fonction? Ainsi, la fonction exécutive au sens large, à savoir tout ce qui ne relève pas de la fonction législative, serait en quelque sorte répartie entre la Commission européenne, le Conseil européen et le Conseil des ministres.*

*A cet égard, que pensez-vous du modèle retenu en matière d'action extérieure, où un vice-président de la Commission exerce également la fonction de Haut représentant de l'UE et préside la formation du Conseil « Action extérieure »? Ce schéma laisse-t-il présager une éventuelle généralisation du système? On pense particulièrement à la fusion des fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne, mais aussi plus largement à la possibilité que toutes les formations du Conseil finissent par être présidées par l'un des vice-présidents de la Commission européenne. Une telle généralisation du système contribuerait-elle à rationaliser la fonction exécutive? Y aurait-il au contraire un mélange des genres, peu compatible avec la méthode communautaire?*

**Renaud Dehousse :** Je ne suis pas sûr que la méthode communautaire soit plus éloignée de la séparation des pouvoirs qui existe au sein de bien des systèmes politiques nationaux. Sur le papier, la séparation exécutive et législative y est souvent très grande, mais lorsque l'on regarde de plus près, on voit que tous les textes législatifs votés par les assemblées législatives sont d'origine gouvernementale. Il est vrai que la Commission a pour le moment encore le monopole de l'initiative législative, mais là aussi les parlementaires européens, s'ils le souhaitent, peuvent proposer des initiatives à la Commission, auquel cas il est difficile à celle-ci de rester complètement inerte. Entre méthode communautaire et séparation des pouvoirs, il y a un élément commun, à savoir le souci d'éviter la concentration des pouvoirs, elles s'efforcent d'y parvenir par des voies qui peuvent différer.

**Hervé Bribosia :** *La méthode communautaire n'est-elle tout de même pas problématique en termes de clarification des responsabilités, ce qui était d'ailleurs un objectif affiché de la déclaration de Laeken qui a mis sur pied la Convention européenne? Ainsi, la fonction législative est aussi répartie parmi différentes institutions (Commission, Conseil, Parlement): le cas échéant, qui faut-il tenir responsable?*

**Renaud Dehousse :** Comment s'opposer à l'idée d'une plus grande clarté dans la répartition des tâches? Cela paraît tomber sous le sens. En pratique toutefois, l'évolution générale des systèmes nationaux sous toute latitude va plutôt dans l'autre sens. La situation que vous évoquez n'est pas propre à l'UE; les choses ne sont pas moins complexes au niveau de bien des Etats.

Au niveau européen, on a essayé d'innover en créant, d'abord au niveau des affaires étrangères et ensuite au niveau des ministres des finances, des fonctions exécutives qui étaient censées jouer un rôle d'impulsion en dehors de la Commission européenne. C'est le fruit de la logique intergouvernementale qui a dominé l'après-Maastricht. Cela a-t-il permis à l'Europe d'agir de façon plus efficace? En matière de relation extérieure, je ne le crois pas. Le bilan de l'Eurogroupe est peut-être plus mitigé, mais je ne crois pas que l'on ait assisté à l'émergence d'une alternative fonctionnelle à la Commission.

**Hervé Bribosia:** *Quid de la fusion éventuelle des fonctions de président de la Commission et du Conseil européen?*

**Renaud Dehousse:** Un organe de délibération comme le Conseil des ministres ou le Conseil européen s'accommode bien d'une forme de leadership. Lorsque le premier président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, évoque son expérience, son office était un peu plus que la seule présidence des réunions mais ça n'avait rien d'une présidence charismatique. Un président de séance a pour fonction première d'accoucher d'un accord et cela lui sera plus facile s'il n'a pas lui-même un agenda personnel ou institutionnel, comme c'est le cas du président de la Commission. Ce sont deux fonctions différentes.

**Hervé Bribosia:** *Mutatis mutandis, n'est-ce pas cette formule de la « double casquette » (haut représentant – membre de la Commission) qui était une fausse bonne idée? Pour les mêmes raisons que celles que vous venez d'évoquer?*

**Renaud Dehousse:** Je viens de dire que si un président doit être une espèce de *honest broker*, il ne peut pas vouloir être le pilote. Mais l'inverse est aussi vrai: un organe d'impulsion ne doit pas être paralysé par la tutelle de ses principaux. L'expérience l'a montré: on a voulu confier un rôle d'impulsion à une structure qui ne bénéficiait pas de la même autonomie que la Commission, mais les résultats ne sont pas probants. Les hauts représentants successifs ont eu beaucoup de difficultés à s'imposer au Conseil des ministres, même à la suite du traité de Lisbonne, qui leur en a confié la présidence.

**Hervé Bribosia:** *Le Conseil européen a joué un rôle essentiel dans la gestion de la crise de l'euro. On a pu entendre qu'il a fait ce qu'on attendait que la Commission européenne fasse. A-t-on assisté à un déplacement de pouvoirs? De façon plus générale, le Conseil européen vient-il quelque peu perturber ou modifier l'équilibre institutionnel? Pour progresser vers l'union politique, faut-il redonner l'avantage aux chefs d'Etats et du gouvernement?*

**Renaud Dehousse:** Il est incontestable que le Conseil européen a joué de façon générale un rôle d'impulsion dont on s'accordait autrefois qu'il relève plutôt des fonctions de la Commission. Durant ces années de crise, on a souvent eu l'impression que le pilotage était assuré par le président du Conseil européen tandis que la Commission assurait le *back office*. Toutefois, en regardant les réformes en matière de gouvernance économique, on s'aperçoit qu'elles renforcent les pouvoirs de la Commission en de nombreux points. Et pour cause: les mécanismes utilisés ont tous été conçus dans les laboratoires de la Commission. Tel est le cas du « semestre européen » dont l'idée remonte déjà à la Commission Prodi en 2003 (rapport « Sapir »); *idem* s'agissant de l'idée d'une plus grande intégration des facteurs économiques et pas seulement des facteurs budgétaires dans les évaluations de la Commission, ou encore celle d'une plus grande attention à la dette dans son ensemble et pas simplement au déficit annuel. Toutes ces idées émanent de la Commission, parfois 10 ans avant la crise. Il en va de même pour le concept de majorité inversée. Ce n'est donc pas un hasard si ces idées ont contribué à en renforcer les pouvoirs, bien qu'elles aient aussi cherché à accommoder les priorités divergentes des Etats européens du nord et ceux du sud. D'autre part, comme Monsieur Van Rompuy aimait à le relever dans ses discours, il ne disposait que de 23 collaborateurs, alors que la Commission comprend un effectif de plus ou moins 33 000 personnes. Elle est donc beaucoup mieux équipée pour un travail d'analyse en profondeur. Elle détient une expertise et une vision transversale qui manquent souvent à d'autres acteurs. On pourrait faire le même raisonnement en ce qui concerne la régulation bancaire: une fois la décision d'aller de l'avant prise par le Conseil de la zone euro, le contenu des réformes a été très largement influencé par la Banque centrale et par la Commission.

---

### **Parlements nationaux et démocratie directe**

**Hervé Bribosia:** *Si la légitimité démocratique de l'UE ne passe pas idéalement par la politisation de la Commission européenne, quelles sont les alternatives possibles? Faut-il renforcer le rôle des parlements*

*nationaux? Le cas échéant à titre individuel ou de façon collective? Que penser de l'idée d'un Congrès associant parlementaires européens et nationaux, par exemple pour procéder aux grandes nominations ou pour la révision des traités européens? Convient-il de se référer à des modèles préexistants ou faut-il être plus innovant et découvrir autre chose?*

**Renaud Dehousse:** De façon générale, il est bon de s'inspirer de l'évolution des systèmes politiques nationaux, qui nous aide à mieux comprendre ce qui peut marcher et ce qui est moins prometteur. Il convient aussi de réfléchir aux meilleurs moyens de relayer les attentes des citoyens européens. Les acteurs qui suscitent la plus grande méfiance sont souvent les partis politiques. En France par exemple, les partis politiques font moins recette que l'église catholique ou l'armée. Pourquoi faudrait-il alors politiser l'Europe, appliquant au niveau européen ce qui fonctionne mal au niveau étatique? Les systèmes politiques européens sont très largement des systèmes de gouvernement partisans, un modèle aujourd'hui en crise. En outre, la crise des élites ne touche pas davantage le niveau européen que le niveau national. Le vote populiste n'est pas simplement un vote anti-européen, c'est aussi un vote contre les élites nationales. L'UE est peu populaire car elle se superpose à des structures politiques étatiques déjà peu populaires.

Il convient dès lors de se poser la question en termes fonctionnels: comment relayer au mieux les attentes des citoyens, comment mettre du lien entre eux et la décision politique européenne? La logique de la politisation, notamment par la désignation du président de la Commission comporte des éléments positifs. Cela peut contribuer à articuler et à clarifier un débat européen. C'est sans doute une piste qui mérite que l'on s'y attarde. Mais comme je l'ai déjà dit, si l'on allait au bout de ce chemin-là, il faudrait vraiment changer de fond en comble l'organisation et les compétences de la Commission européenne.

On a aussi beaucoup misé sur le rôle des parlements nationaux depuis Maastricht. En règle générale, ils ne mettent toutefois pas un zèle particulier à suivre les questions européennes. Les spécialistes

des questions européennes au sein des parlements nationaux sont rarement des personnalités politiques de premier plan, sans que l'on ne sache vraiment où est la cause et où est l'effet: est-ce faute de mieux qu'ils s'intéressent aux questions européennes ou est-ce qu'ils ne sont pas de premier plan parce qu'ils s'intéressent à des questions qui ne passionnent pas les électeurs? Reste que ces questions ne constituent pas un vecteur de construction de leur carrière politique et ne leur feront pas prendre du galon sur la scène politique nationale. On voit donc mal comment ces procédures de contrôle pourraient apporter une contribution significative à la légitimité de la construction européenne.

Enfin, on a commencé à réfléchir il y a une dizaine d'années à des formes de démocratie directe en tentant des expériences à la fois intéressantes et novatrices (conférences de consensus, sondages délibératifs, budgets participatifs). Même au niveau national, cependant, on éprouve dans ce domaine des difficultés à dépasser le niveau des expériences de laboratoire. Et l'organisation de ces échanges dans un cadre transnational est à la fois plus difficile et plus coûteuse. On ne peut dès lors pas trop en attendre.

**Hervé Bribosia:** *L'initiative citoyenne européenne, est-elle tout de même un premier pas dans ce sens?*

**Renaud Dehousse:** L'initiative citoyenne a au moins une grande vertu qui est de poser le problème au bon niveau.

Au cours des trente dernières années, la plupart des référendums nationaux ont porté sur des questions liées à l'intégration européenne, qu'il s'agisse de rejoindre l'UE ou d'accepter tel ou tel traité. Le problème est qu'un référendum national pourra avoir des répercussions importantes pour l'UE dans son ensemble. Lorsque le premier ministre grec Papandreou, en 2011, a fait part de son intention de soumettre le projet d'accord avec les créanciers de la Grèce à un référendum national, d'aucuns se sont écriés que l'on confiait le sort de la zone euro au seul peuple grec, tout comme en 2005 les peuples français et hollandais ont disposé de l'avenir du traité constitutionnel. Les questions européennes ne

devraient faire l'objet de délibérations qu'au niveau européen. Mais le référendum n'a rien d'une panacée: c'est un instrument extrêmement sommaire puisqu'il suppose que l'on réponde par oui ou par non à des questions souvent extrêmement complexes. Quand on propose et soumet au référendum un traité de 400 articles, on peut toujours en trouver l'un ou l'autre avec lequel on ne sera pas d'accord. Le référendum est une formidable machine à détruire sans rien construire à la place. Dès lors je ne pense pas qu'un tel instrument, même appliqué au niveau de l'UE, soit d'une grande utilité dans un système qui supposera pendant longtemps encore la recherche de grands compromis, complexes et souvent ambigus pour ne pas déplaire à trop de monde.

**Hervé Bribosia:** *On compare souvent le système institutionnel de l'UE avec celui de la Suisse, chantre de la démocratie directe. Ce système de démocratie directe fait contrepoids au modèle de gouvernement par consensus et contribue dès lors à sa légitimité. Suivant la même logique, la démocratie directe aurait-elle aussi du sens dans l'UE? La Commission européenne fait effectivement penser au Conseil fédéral suisse, compte tenu de sa nature pluri-partisane, collégiale et consensuelle.*

*En Suisse, cependant, une fois que les sept membres du gouvernement fédéral sont élus, en l'occurrence par l'assemblée parlementaire, ils sont inamovibles, comme dans un système présidentiel. Mutatis mutandis, ne pourrait-on imaginer une Commission européenne, qui une fois mis en place, serait également inamovible, non soumise au bon vouloir du Parlement européen qui ne pourrait plus la censurer?*

**Renaud Dehousse:** S'agissant de la Commission européenne, je crois qu'on était effectivement proche du modèle collégial inamovible, mais la montée en puissance du Parlement européen nous en a éloigné, même si dans les faits, le pouvoir de censure est demeuré assez théorique. Il nécessite une grande coalition, et la seule Commission à avoir été renversée, celle que présidait Jacques Santer, l'a été pour des problèmes éthiques dans la gestion interne de la Commission plutôt que pour des motifs politiques. Mais la montée en puissance du Parlement européen dans la désignation

de la Commission renforce la dialectique investiture/censure, ce qui pourrait à terme nous éloigner du modèle consensuel et collégial initial. Quoi qu'il en soit, cela aurait une incidence sur le mandat et les fonctions de la Commission.

S'agissant de la démocratie directe, je trouve intéressante l'idée d'un référendum abrogatif sur le modèle suisse au niveau européen, puisque l'on reproche souvent à l'UE un activisme débridé. Tout comme en Suisse, la menace d'un référendum pourrait contribuer à renforcer la recherche du consensus et la collégialité. Or, je le répète, le cœur du dispositif communautaire, c'est l'idée d'un système d'un gouvernement par consensus anti-hégémonique, davantage qu'un système parlementaire. Prenons l'exemple du Royaume-Uni: avec 35% des voix, David Cameron peut gouverner sans partage pendant quatre ans. Si nous avions le même système au niveau européen, les tensions entre le «gouvernement» de l'Union et les pays qui n'y seraient pas représentés risqueraient d'être considérables.

## V. De la supranationalité au fédéralisme

**Hervé Bribosia:** *Pour rester dans la comparaison de l'UE avec les systèmes politiques fédéraux existants, par hypothèse les Etats fédéraux, s'agissant cette fois du rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux. Vous avez publié un article à ce sujet évoquant le «paradoxe de Madison»<sup>4</sup>. Quel est ce paradoxe de Madison? Pensez-vous que, par analogie, le modèle allemand du Bundesrat serait*

4 R. Dehousse, «Le Paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux», *Revue du droit public et de la science politique* (1990), pp. 643-676.

*le plus proche pour le Conseil des ministres de l'UE? En effet les deux institutions ne sont pas composées de députés élus mais de représentants gouvernementaux; et il y a une surreprésentation des petits Länder, qui prend la forme du vote à majorité qualifiée au sein du Conseil de l'UE.*

**Renaud Dehousse:** L'histoire du rapport de l'intégration européenne au concept de fédéralisme est une histoire intéressante mais compliquée. Au départ, d'aucuns se réclamaient du fédéralisme pour revendiquer un grand bond en avant vers les Etats-Unis d'Europe. Ce n'est pas la voie que l'on a prise, ainsi que nous l'avons déjà évoqué. Au contraire, on a choisi un chemin plus long, celui d'une intégration progressive, par petits pas, ce qu'on a appelé la « méthode Monnet ».

De nos jours, le fédéralisme fait figure d'épouvantail, du moins dans la culture politique de vieux pays centralisés comme la France ou la Grande-Bretagne, pour qui le concept évoque un super-Etat européen. Comme on n'y conçoit pas de structures autres que centralisées, on a tendance à penser que tout gouvernement européen ne pourrait être que jacobin, alors que le fédéralisme est au contraire un système de séparation et déconcentration des pouvoirs. Le fédéralisme ainsi est devenu une espèce de tabou, alors que c'est une référence obligée si on veut comprendre la nature du système institutionnel européen. On apprend très vite en étudiant les régimes fédéraux qu'il n'y en a pas deux qui sont identiques. Ils n'en rencontrent pas moins des problèmes fonctionnels semblables. C'est pourquoi on peut être amené à comparer le fonctionnement de la Commission au gouvernement collégial de la Suisse, comme nous l'avons fait. De même, la « procédure législative ordinaire » de l'UE a beaucoup à voir avec la concertation entre le Bundesrat et le Bundestag en Allemagne. Il y a aussi des analogies intéressantes sur le plan du travail législatif entre le bicamérisme européen et le bicamérisme américain. Même si on ne le souhaitait pas, l'Europe serait condamnée à faire du fédéralisme, un peu comme Monsieur Jourdain faisait de la prose sans le savoir, parce que tout comme les systèmes fédéraux, on s'efforce d'unir davantage sans pour autant tout centraliser.

---

## **Chambres hautes et Conseil de l'UE**

**Hervé Bribosia:** On pourrait aussi mentionner la conceptualisation des compétences, exclusives, concurrentes ou partagées, ou complémentaires, reprises du projet de traité constitutionnel dans le traité de Lisbonne.

**Renaud Dehousse:** Oui, tout l'arsenal conceptuel est le même. Il en va de même s'agissant du rôle des chambres hautes.

Dans l'article que vous avez évoqué, le paradoxe en question est le suivant. Historiquement, les chambres hautes étaient conçues comme un vecteur de représentation des Etats au niveau fédéral. L'exemple typique est le Sénat américain: c'était la grande concession obtenue par les petits Etats pour avoir une représentation égale dans une des chambres fédérales. Ce mécanisme a *grosso modo* été repris dans tous les systèmes fédéraux. Le paradoxe réside dans le fait que cette institution est progressivement devenue un formidable élément de nationalisation du système politique.

Aux Etats-Unis, le vrai protecteur de l'intérêt des Etats américains de nos jours, ce n'est pas du tout le Sénat qui est beaucoup plus « nationalisé », c'est la Chambre des représentants. Du fait que ses membres sont élus sur des circonscriptions plus petites et à intervalles beaucoup plus rapprochés, ils sont beaucoup plus sensibles au « localisme » que les sénateurs qui ont déjà une vision plus nationale de leurs responsabilités. Même chose en Allemagne dont le Bundesrat est, comme vous l'avez dit, un formidable modèle pour le Conseil de l'UE: le Bundesrat a été un élément de fédéralisation (au sens de « nationalisation ») du débat politique. Bref, il y a eu une inversion de la logique qui a présidé à la création des chambres hautes. On n'en est pas là au niveau européen. On ne peut pas dire que le Conseil de l'UE ait servi d'élément d'européanisation du débat politique, du moins jusqu'à présent.



Il reste que, sans doute pour d'autres raisons, le phénomène d'euro-péanisation est en train de se produire. Les questions politiques européennes ont dans une large mesure investi la scène politique nationale. Par exemple, le débat électoral de 2012 en France comportait un volet européen important. François Hollande remettait en cause l'austérité imposée par le pacte budgétaire, tandis que Nicolas Sarkozy faisait part de son intention de renégocier le système de Schengen. Marine Le Pen fait de l'Europe son principal cheval de bataille, avant même la thématique de l'immigration. Il en allait de même en Grèce, où les dernières élections s'apparentaient à un référendum sur les plans d'austérité qui lui étaient imposés par l'Europe.

---

### **Fédéralisme sans Etat**

**Hervé Bribosia:** *S'agissant toujours de l'analogie fédéraliste, certains idéalistes estiment que seuls de véritables Etats-Unis d'Europe seraient en mesure de constituer une union politique capable de tenir tête aux grands blocs et d'établir un système politique digne de ce nom. En quoi cette perspective de créer un Etat fédéral n'est tout simplement pas réaliste pour l'UE, voire pas souhaitable, même à long terme, même au sein d'un cercle plus restreint d'Etats membres? Si tel est le cas, quelles sont alors les limites intrinsèques de l'intégration politique et du fédéralisme en dehors de la forme étatique?*

**Renaud Dehousse:** On raisonne trop souvent comme s'il fallait décider aujourd'hui et pour toujours. Le processus de construction politique s'étale souvent sur des périodes assez longues. Combien de temps a-t-il fallu pour construire l'Etat en France, sans parler de l'Allemagne ou de l'Italie? Comme le disait Massimo d'Azeglio au soir de l'unification italienne, « On a fait l'Italie, maintenant il faut faire les Italiens ». Encore à ce jour l'Italie a conservé des spécificités régionales très marquées, même s'ils parlent tous l'italien et ont en commun la culture du football. Bref, ce sont des processus de longue haleine. Qui peut dire aujourd'hui que dans dix ans, vingt ans, ou trente ans, un modèle fédéral plus marqué ne serait pas à l'ordre du jour de l'UE?

**Hervé Bribosia:** *Est-il même envisageable qu'à terme l'UE devienne un Etat, en l'occurrence un Etat fédéral? Car une fédération d'Etats ou un Etat fédéral, ce n'est tout de même pas la même chose.*

**Renaud Dehousse:** Sans être un Etat, l'UE comporte déjà beaucoup d'éléments de nature fédérale dans son organisation, sa construction juridique, et dans les principes qu'elle promeut. Les catégorisations sont parfois trompeuses. L'intégration n'est pas un état de fait, mais un processus mouvant, et de longue haleine.

**Hervé Bribosia:** *Mais la notion d'Etat ou le fait de devenir formellement un Etat, n'est-ce pas encore autre chose? Cela n'a-t-il pas un sens particulier, notamment en droit international et dans les relations internationales? La politique étrangère des Etats-Unis serait-elle possible en dehors d'une forme étatique? Serait-elle possible si les 50 Etats américains avaient encore des prétentions « étatiques »?*

**Renaud Dehousse:** Tous les Etats se revendiquent souverains, alors que de nombreux choix en matière économique ou de sécurité leur échappent complètement. Cette idée que l'Etat est une structure contrôlant parfaitement la destinée de ses citoyens est à mon avis dépassée. Même la politique internationale des Etats-Unis ne contrôle plus ce qu'elle contrôlait autrefois. Même avec les moyens considérables qu'ils peuvent mobiliser, les Etats-Unis peinent à contrôler leur environnement. L'efficacité des Etats modernes n'est pas nécessairement à la mesure de leurs ambitions. Il se pourrait même que le modèle européen d'une gouvernance sans Etat ait davantage d'avenir, et que les Etats ressemblent de plus en plus à l'UE. Ne pratiquent-ils pas déjà beaucoup la gouvernance en réseau dans des enceintes qui ne sont pas nécessairement européennes, mais nationales? Peut-être que dans trente ans, les Etats et l'Europe seront moins différents qu'ils ne le sont aujourd'hui parce que chacun aura fait une partie du chemin.

**Hervé Bribosia:** *Si je vous comprends bien : même sans basculement dans la forme d'un Etat, l'UE peut encore se renforcer sur le plan politique et renforcer sa structure fédérale?*

**Renaud Dehousse:** Absolument. La notion d'Etat, comme celle du droit dans son ensemble, c'est un construit. On n'a jamais rencontré un Etat, on ne lui a jamais serré la main. Le droit international, c'est aussi un construit. Ce sont des constructions intellectuelles. Elles peuvent bien sûr déboucher sur des réalités sociales tangibles lorsqu'on fait l'objet d'une détention arbitraire ou que l'on est taxé. Mais il ne faut pas non plus nier cette réalité sociale. Les concepts les plus utiles sont ceux qui nous aident à comprendre ce qui se passe et à entrevoir ce qui pourrait se passer dans un futur plus ou moins lointain.

**Hervé Bribosia:** Pour le coup, les gens comprennent bien ce qu'un Etat signifie.

**Renaud Dehousse:** Ils croient comprendre. Lorsqu'on réfléchit à cette forme d'organisation, l'Etat, sur une période relativement longue, à la façon dont elle évolue aux XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles, les choses sont peut-être moins claires et transparentes qu'elles ne le paraissent. C'est dommage pour la clarté de l'explication qu'on devrait pouvoir donner aux citoyens. Mais la réalité est compliquée.

**Hervé Bribosia:** C'est un peu l'Etat post moderne, il y a un peu de post modernité dans cette histoire, les concepts sont de plus en plus flous...

**Renaud Dehousse:** Dit comme cela, ça pourrait paraître le résultat d'une espèce de perversion de l'esprit qui inventerait une complexité fondamentalement dépourvue d'intérêt. Lorsque la réalité est post-moderne, on ne gagne rien à l'enfermer dans des concepts certes modernes mais dépassés. A nous d'inventer les outils conceptuels qui la rendent intelligible.

## VI. L'avenir de la méthode communautaire

**Hervé Bribosia:** En guise de conclusion, je souhaiterais revenir sur le concept de méthode communautaire et son avenir. En 2011, vous avez dirigé un ouvrage important sur la méthode communautaire et la question de savoir si elle est obsolète ou toujours d'actualité<sup>5</sup>. Cette méthode demeure-t-elle en effet compatible avec l'évolution vers une union politique plus étroite? Peut-elle rester au centre du système? Faut-il distinguer en fonction des domaines? Par exemple aurait-elle un intérêt particulier dans un domaine encore largement intergouvernemental tel que la politique étrangère et de sécurité commune?

**Renaud Dehousse:** Il y a au moins deux acceptions différentes de la méthode communautaire. C'est d'abord le système à travers lequel l'intégration s'est réalisée depuis le lancement de la CECA et de la signature du traité de Rome, à savoir par l'élaboration de textes juridiques initiés par la Commission européenne, organe supranational. Elle a le monopole d'initiative, auquel est venu progressivement s'ajouter le vote à majorité qualifiée. La Haute Autorité de la CECA disposait même d'un pouvoir de gestion que la Commission issue du traité de Rome n'avait plus dans la plupart des domaines. Ensuite et surtout, la méthode communautaire reflète un principe d'organisation destiné à éviter la concentration du pouvoir dans le chef d'un Etat ou de quelques Etats. Pourquoi la Commission s'est-elle vu reconnaître en 1957 un monopole d'initiative législative? La réponse est toute simple et ressort déjà clairement des travaux de la conférence de Val Duchesse: ce sont les petits Etats qui en ont fait la demande, justement en échange du principe du vote à la majorité qualifiée (pondérée). Il s'agit pour les petits Etats d'avoir la garantie que les textes soumis au vote soient proposés exclusivement par un organe neutre, et non par un

5 R. Dehousse (ed.), *The Community Method – Obstinate or Obsolete?*, Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2011.

groupe de grands Etats qui se seraient mis d'accord entre eux au préalable, comme ils le font dans d'autres enceintes. La protection des petits Etats est d'ailleurs un principe éminemment fédéral. C'est ce que j'appelle une protection anti-hégémonique: l'union ne doit pas être pilotée par un petit groupe d'Etats mais dans l'intérêt général, en tenant compte des besoins de l'ensemble des acteurs, même des plus «petits». C'est ça l'essence de la méthode communautaire.

Au cours de ces dernières années, marquées par la crise de la zone euro, cet esprit a continué à inspirer des réformes dont ont largement bénéficié les organes supranationaux. Certes il y a eu beaucoup de réunions du Conseil européen, mais c'était *in fine* pour confier de nouvelles prérogatives à la Commission européenne ou à la Banque centrale européenne dans des domaines essentiels. Prenez le cas de l'union bancaire: en Europe, si vous contrôlez les banques, vous contrôlez l'économie, car celle-ci est financée par les banques et non par la bourse comme aux Etats-Unis. Sous l'emprise de la nécessité, les Etats ont été forcés de renoncer à leurs pouvoirs de régulation et l'ont confié à la Banque centrale européenne. Or celle-ci est une institution fédérale par excellence, dirigée par un directoire au sein duquel tous les Etats ne sont même pas représentés, ce qui est sans équivalent même au niveau de la Commission européenne. Dans ces domaines, le supranationalisme a incontestablement marqué des points.

**Hervé Bribosia:** *Un esprit qui devrait continuer à guider les années à venir? On pourrait rester dans ce continuum?*

**Renaud Dehousse:** Il est toujours dangereux de tirer ce genre de conclusion, parce que si le passé nous aide parfois à anticiper le futur, il ne le prédit pas avec une précision mathématique. En tout cas, ces épisodes révèlent des lignes de continuité dans le processus d'intégration. Celui-ci est davantage sous-tendu par des nécessités fonctionnelles que par une quelconque vision idéologique. Personne ne réclamait les changements auxquels on a procédé ces derniers temps.

Il est toutefois frappant de constater que la méthode communautaire des débuts n'est pas celle de nos jours, dans la mesure où la législation européenne est de moins en moins importante en quantité. Dans son programme législatif pour 2015, la Commission a d'emblée exprimé sa volonté d'en faire moins, tout en faisant davantage pour les questions importantes. Cela implique aussi un changement pour le Parlement européen: ayant moins de travail sur le plan législatif, il pourrait contrôler davantage la façon dont les règles sont appliquées, analyser leur fonctionnement et en faire une évaluation critique. Donc moins de procédure législative, plus d'examen et de débats. Il s'agit d'une mutation importante qui n'a pas encore été pleinement intégrée par les acteurs, notamment les députés européens.

**Hervé Bribosia:** *La méthode communautaire ainsi définie est-elle compatible avec une évolution du système visant à le politiser, à le démocratiser, du moins à le légitimer, nonobstant la dimension fonctionnaliste de cette approche qui a plutôt une connotation apolitique?*

**Renaud Dehousse:** Oui. Le fonctionnalisme est un moyen, pas une fin en soi. Il peut apporter des solutions à certains problèmes, mais aussi en causer d'autres, notamment en rendant plus difficile l'opposition à certains choix, comme l'ont vu les Grecs en 2015. Si l'on veut démocratiser le système, il convient, comme par le passé, de faire œuvre d'innovation. Après tout, la construction européenne est essentiellement un laboratoire d'innovation politique. C'est une des raisons pour lesquelles l'opinion publique ne suit pas toujours. On a souvent essayé d'inventer, parfois seulement en transposant au niveau transnational des mécanismes préalablement conçus dans un cadre national, ce qui n'est pas toujours très convaincant. Prenez l'initiative citoyenne, dont nous avons parlé. C'est une nouveauté intéressante et originale, même si pour le moment elle n'a pas débouché sur des résultats spectaculaires. Les solutions classiques pour démocratiser ont déjà toutes montré leurs limites. Il faudra continuer à innover.

La Fondation a été créée en 1978 par Jean Monnet lui-même, l'un des pères fondateurs des Communautés européennes, qui lui a confié l'ensemble de ses archives. Institution indépendante d'utilité publique, non-partisane et non-militante, elle bénéficie du soutien de l'État de Vaud, de la Confédération suisse et de la Ville de Lausanne. Elle déploie ses activités depuis la Ferme de Dorigny, située au cœur du campus de l'Université de Lausanne, son principal partenaire.

Elle conserve aujourd'hui de nombreux autres fonds d'archives privés qu'elle met en valeur, notamment ceux de Robert Marjolin et les papiers européens de Robert Schuman, ainsi que des documents iconographiques et audiovisuels. Elle abrite une bibliothèque spécialisée et un centre de documentation européenne. Elle recueille les témoignages d'acteurs et témoins dans le cadre de ses programmes d'interviews filmées. Elle met ainsi à disposition des utilisateurs, notamment des chercheurs, un ensemble cohérent de ressources documentaires sur les origines et les développements de la construction européenne et les relations Suisse – Europe. La Fondation attribue chaque année sa Bourse Henri Rieben à plusieurs doctorants avancés.

A la faveur du rayonnement de ce patrimoine et de la collaboration entre Jean Monnet et le professeur Henri Rieben qui présida la Fondation jusqu'en 2005, la Fondation est devenue un lieu incontournable de rencontre, de débats et de réflexion sur de grands enjeux d'actualité européenne. Elle organise régulièrement des conférences, des dialogues européens et des colloques internationaux, nouant des partenariats avec des institutions de grande renommée. Elle décerne périodiquement sa Médaille d'or à des personnalités politiques de premier plan ayant œuvré à l'intérêt commun des Européens. Elle accueille aussi de nombreux visiteurs et des chercheurs qu'elle assiste dans leurs travaux, en plus de contribuer à la formation des étudiants.

Une mission éditoriale vient compléter l'éventail de ses activités, avec la collection des Cahiers rouges créée par Henri Rieben en 1957, coéditée avec *Economica* depuis 2007 et qui compte à ce jour 215 ouvrages. En 2014, une nouvelle série de publications légères, la Collection débats et documents, a été lancée. Ces publications tendent à valoriser le patrimoine documentaire de la Fondation, ses événements publics, ou encore l'expertise de ses membres et partenaires.

Chaque année se réunit l'assemblée générale du Conseil de la Fondation qui se compose de 500 membres environ, venus de tous horizons, ainsi que son Comité scientifique. Pat Cox, ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international, préside la Fondation et son Conseil exécutif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Ses prédécesseurs sont José Maria Gil-Robles (2009 – 2014), ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international; Bronisław Gremek (2006 – 2008), député au Parlement européen et ancien ministre des affaires étrangères de Pologne; et Henri Rieben (1978 – 2005), professeur à l'Université de Lausanne. L'institution est dirigée depuis 2012 par Gilles Grin, docteur en relations internationales, par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne.

---

### Numéros déjà parus dans la Collection

Ferry, Jean-Marc: *Les voies de la relance européenne*, numéro 1, avril 2014, 51 pp.

Grin, Gilles: *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*, numéro 2, septembre 2014, 27 pp.

Cox, Pat: *De la crise économique à une crise politique dans l'Union européenne?*, numéro 3, septembre 2015, 59 pp.

Cox, Pat: *From Economic Crisis to Political Crisis in the European Union?*, issue 3, September 2015, 55 pp.

Gil-Robles, José Maria: *L'investiture de la Commission européenne: vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne*, numéro 4, décembre 2015, 43 pp.



Fondation  
Jean Monnet  
pour l'Europe

[www.jean-monnet.ch](http://www.jean-monnet.ch)

Au cours de cet entretien, Renaud Dehousse nous livre ses réflexions sur le sens de l'union politique en Europe qui, pour l'essentiel, évoque une communauté de valeurs. L'Union européenne (UE) comporte déjà de nombreuses caractéristiques fédérales, dont la protection des « petits » Etats membres, ce qui constitue aussi la marque essentielle de la méthode communautaire. La référence au fédéralisme, parfois décriée car mal comprise, demeure une ligne d'horizon pertinente, mais pas sous une forme étatique classique, laquelle n'est pas non plus un prérequis à l'union politique. De même, un régime parlementaire reposant sur la loi de la majorité ne conviendrait pas nécessairement à l'UE. Un tel développement remettrait en cause la raison d'être de la Commission européenne en tant qu'organe neutre pluri-partisan, jouant le rôle d'arbitre dans divers domaines tels que la politique de concurrence ou la discipline budgétaire. A ce jour, nonobstant la parlementarisation croissante du système européen, celui-ci demeure très consensuel. Il convient d'innover pour établir de nouvelles formes de légitimité.

*Renaud Dehousse est professeur des universités, directeur du Centre d'études européennes à Sciences Po Paris. Hervé Bribosia a été vice-directeur à la Fondation Jean Monnet pour l'Europe de 2012 à 2015*

ISSN 2296-7710



9 772296 771001

**Fondation Jean Monnet pour l'Europe**

Ferme de Dorigny – CH-1015 Lausanne

secr@fjme.unil.ch – Tél. +41 21 692 20 90 – Fax +41 21 692 20 95

Réalisation et impression : atelier Kinkin – [www.kinkin.ch](http://www.kinkin.ch)