

Comprendre les institutions européennes

Souvent, nous avons tendance à prendre en compte et analyser les institutions de l'Union européenne à partir d'un référentiel classique d'un Etat-nation, tel que nous le vivons depuis des décennies.

En fait, les institutions de l'Union européennes, construites depuis 75 ans, tiennent à sa construction progressive, à ses fondements et à ses caractères.

*

L'histoire des relations entre des nations marquées par deux guerres mondiales, leurs rapports au marché et les tensions entre les peuples expliquent que le processus d'intégration européenne soit **structuré** depuis deux tiers de siècle par une **série de tensions** :

- Entre un intérêt commun et les intérêts nationaux,
- Entre inter-étatique et « communautaire »
- Entre inter-gouvernemental et méthode communautaire
- Entre approfondissement(s) et élargissement(s)

Délégations de souverainetés

Les six États qui ont engagé le processus d'intégration européenne au lendemain de la Seconde guerre mondiale l'ont fait parce qu'il est apparu qu'ils pouvaient avoir un **intérêt commun complémentaire des intérêts nationaux de chacun**

- Cela les a amené à **déléguer une partie de leur souveraineté à des institutions supranationales**
- Mais cet intérêt commun, qui a évolué au fil des années, des débats et des mutations, ne fait pas disparaître les intérêts nationaux spécifiques voire égoïstes
- Recherche de solutions qui fassent **converger les intérêts nationaux** – compromis, consensus – pour forger l'intérêt commun

Une double légitimité

D'un côté, des **Etats** signent des traités (CECA, puis CED – qui ne sera pas ratifié -, puis les traités de Rome – CEE et Euratom -, puis leurs amendements successifs jusqu'au traité de Lisbonne). Cette démarche relève, comme pour tout traité « international », de l'accord unanime des signataires, de la ratification unanime, donc de la logique intergouvernementale

Mais en même temps, les institutions progressivement mises en place relèvent d'une logique de « **communautarisation** », avec des compétences et des modes de décision et d'action, qui au départ sont essentiellement ceux de l'« inter-étatique » (l'unanimité, donc le droit de véto de chacun, le « compromis », le « consensus »), avant que les mécanismes de vote ne viennent progressivement compléter cette première logique (élection du Parlement européen au suffrage universel à partir de 1979 et sa montée progressive en compétence depuis. Cf. la « procédure législative ordinaire » traité de Lisbonne)

Ainsi, coexistent **deux légitimités** : inter-étatique et démocratique

Un agencement institutionnel en tensions

Un **agencement institutionnel** très particulier avec une tension permanente entre :

- d'une part ce qu'il est convenu d'appeler la « **méthode communautaire** », qui repose sur des compétences et des mécanismes précis de décision au plan de l'UE
- d'autre part le vaste champ de l'**intergouvernemental**, fondé sur la négociation, le marchandage, le « *bargaining* », et qui débouche le plus souvent sur des compromis *a minima*
- aussi la méthode ouverte de coordination (**MOC**)

Ces **tensions** sont **structurantes** de l'ensemble du processus d'intégration européenne

Cette série de tensions permanentes expliquent que le processus d'intégration européenne n'a en rien été linéaire, mais qu'il s'est traduit par une **succession d'avancées, de reculs, de crises, de relances**

L'originalité de ce processus tient au fait que l'on n'en connaît ni l'issue, ni la durée – il n'existe **pas de « modèle »**. Les tensions continuent aujourd'hui à agir en profondeur : le devenir de l'intégration européenne n'est en rien écrit d'avance, mais ouvert à ce qu'en feront tous les acteurs

Cette démarche, inédite s'est traduite de manière pragmatique non dans l'édification d'un « super-Etat », qui viendrait replacer ou chapeauter les Etats membres, mais dans la **recherche d'outils adaptés aux objectifs définis**.

Le principe de subsidiarité

Le **principe de subsidiarité** est au cœur de la construction européenne. Devise : ***unie dans la diversité***.

Rapport structurant

Il consiste à **faire ensemble** (ici entre les Etats membres de l'UE) ce qu'il est mieux à faire ensemble que chacun agissant séparément ; en même temps, on ne fait à cet échelon supranational que ce qui apporte une réelle valeur ajoutée.

C'est une **démarche pragmatique**, qui ne consiste pas à construire un nouvel « Etat », mais à déléguer une part de la souveraineté traditionnelle de chacun des Etats membres – à « communautariser », lorsque cela est à l'avantage à la fois de chacun et de tous.

Le principe de subsidiarité doit sans cesse être remis sur le métier, tant il ne repose pas sur des « recettes », mais sur l'examen avantage/inconvénient, au **cas par cas**, de ce qui doit relever de l'UE et/ou de chacun des Etats membres.

Un entrelacs institutionnel

Les **institutions européennes sont originales et apparaissent fort complexes**, tant dans leurs compétences respectives que dans leur fonctionnement.

Ce ne sont en effet pas des institutions d'un « Etat » au sens habituel, tel qu'il s'est construit à partir du XVIII^e siècle en Europe, avec une claire distinction – et une séparation - de l'exécutif, du législatif et du judiciaire.

Dans les institutions européennes, **ces trois fonctions se chevauchent et s'articulent plus ou moins bien**.

Les institutions européennes relèvent dans leur construction historique des 70 dernières années de **logiques spécifiques**, qui continuent à caractériser ce qu'est l'Union européenne aujourd'hui

Les institutions ont été construites progressivement, de manière pragmatique, en fonction des objectifs et des besoins.

Il en ressort un **enchevêtrement d'institutions** européennes avec :

- 7 « **présidents** » ou équivalents – présidents du Conseil européen, de la Commission, du Conseil de l'UE, du Parlement européen, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne, Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ;
- un **mini-budget** de l'UE, puisqu'il comporte très peu de ressources propres et qu'il est encore aujourd'hui limité à moins de 1% du RNB européen, dont environ 80% sont redistribués aux Etats membres ; il est essentiellement concentré sur deux politiques communes, la Politique agricole commune et la politique de cohésion.
- Il n'existe pas de réelles **administrations**, l'essentiel de la mise en œuvre des décisions de l'UE étant renvoyé sur les Etats membres

Les institutions

- Conseil européen
- Commission européenne
- Parlement européen, élu au suffrage universel mais dans chaque Etat-membre
- Conseil (des ministres)
- Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
- Cour de justice de l'Union européenne
- Comité économique et social européen
- Comité des « régions »
- Banque centrale européenne
- Eurogroupe
- Cour des comptes

Ces institutions sont en **inter-relations structurelles entre elles**

Une Union d'Etats-nation

L'Union européenne n'est ni une fédération ou confédération, ni une organisation internationale, mais une autorité publique de type nouveau, une sorte d'**Union d'Etats-nation**.

La construction européenne ne repose pas sur la « loi de la majorité », mais sur celle de l'unanimité pour les traités, qui définissent ce que les Etats décident de faire ensemble et comment ils le font, et sur celle de la **négociation, du compromis, du consensus**, d'une sorte de « *bargaining* » permanent entre les principaux acteurs, dans lequel les représentants des Etats membres jouent un rôle essentiel.

Cette **démarche inédite** s'est traduite de manière pragmatique non dans l'édification d'un « super-Etat », qui viendrait replacer ou chapeauter les Etats membres, mais dans la recherche d'outils adaptés aux objectifs définis.

L'Union européenne n'est ni une fédération ou confédération, ni une organisation internationale, mais une **autorité publique de type nouveau**, une sorte d'Union d'Etats-nation.

L'Union européenne et les institutions reposent :

- sur les **principes de subsidiarité et de proportionnalité** – on fait ensemble ce qui est plus efficace que séparément, mais on ne fait ensemble que ce qui est proportionné aux objectifs,

- sur des **démarches de dialogue et d'échanges, de recherche de compromis et de consensus** – et non sur des mécanismes de décision à la majorité dans lesquels la minorité reconnaît le fait majoritaire comme légitime et accepte de s'y soumettre,
- plus généralement sur la mise en œuvre de **coopérations et de coordinations** davantage que sur le respect de règles et de contraintes, même si celles-ci sont nécessaires dans certains domaines.
- Les institutions européennes visent à **conjuguer unité** – de ce que l'on veut fait ensemble et de la manière de le faire – **et diversité** –des histoires, traditions, institutions, nationales, régionales et locales.

Quelle démocratie européenne ?

il n'existe ni modèle de référence, ni même de réelle réflexion sur ce qui peut être une **démocratie à près de 500 millions d'habitants**. Il ne saurait suffire de « copier-coller » au niveau européen une tentative de synthèse des références nationales de démocratie représentative.

L'Union européenne repose fondamentalement sur une **double légitimité** : celle des **Etats** qui ont négocié et adopté des traités qui définissent ce qu'ils veulent faire ensemble et la manière de le faire, et de **formes de démocratie européenne**, avec en particulier depuis 1979, l'élection du **Parlement européen** au suffrage universel. Cette caractéristique se retrouve dans les institutions européennes, avec dans la réalité un **rôle clé des Etats membres**, rôle accentué dans les périodes de crise. Elle incite à la recherche d'accords, de compromis, de consensus entre Etats, entre institutions européennes, entre les acteurs.

On peut rêver à une UE qui serait un véritable Etat fédéral, avec des institutions traditionnelles régies par la loi de la majorité. Mais il faudrait qu'existe une **nation européenne ...** Ce n'est pas à notre échelle de temps et reste utopique. Là encore, il faut **inventer des formes démocratiques adaptées aux réalités de ce qu'est et peut être l'Union européenne**, dans une **dynamique de gouvernance multi-niveaux – du micro au niveau européen - fondée sur la participation démocratique et les interactions entre les niveaux**.