

## L'IMPACT DE LA CRISE SUR LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE

**Renaud Dehousse, Laurie Boussaguet**

**Le Seuil** | « **Pouvoirs** »

2014/2 n° 149 | pages 7 à 18

ISSN 0152-0768

ISBN 9782021135305

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2014-2-page-7.htm>  
-----

!Pour citer cet article :

-----  
Renaud Dehousse, Laurie Boussaguet, « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne »,  
*Pouvoirs* 2014/2 (n° 149), p. 7-18.  
DOI 10.3917/pouv.149.0007  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

© Le Seuil. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

---

RENAUD DEHOUSSE  
ET LAURIE BOUSSAGUET

## L'IMPACT DE LA CRISE SUR LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE

7

Depuis les temps lointains de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, créée en 1951, on peut parler de système de gouvernance européen, tant l'architecture mise en place se révèle être un savant équilibre entre États membres et institutions communautaires, avec une grande porosité entre sphères publique et privée. Afin de rendre toute guerre entre la France et l'Allemagne « non seulement impensable, mais matériellement impossible », selon la déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950, on a procédé en effet à de multiples innovations, la plus importante étant un transfert de pouvoirs à un nouvel organe, la Haute Autorité, appelée à agir en toute indépendance vis-à-vis des gouvernements nationaux et dont les actes étaient directement applicables au sein des pays membres. La délégation de pouvoirs à des institutions supranationales (Commission européenne – héritière de la Haute Autorité –, Cour de justice de l'Union européenne, Banque centrale européenne...) est devenue la marque de fabrique du nouveau système, ce qui en a fait un cas unique au sein des organisations internationales. Toutefois, cette « méthode communautaire » n'est pas allée jusqu'à la mise en place d'un gouvernement européen doté de tous les attributs de l'État; privée d'un pouvoir central fort, l'Union est caractérisée par une forme souple de pouvoir politique, dans laquelle « l'interaction d'une pluralité d'acteurs "gouvernants" qui ne sont pas tous étatiques ni même publics <sup>1</sup> » joue un rôle essentiel.

---

1. Jean Leca, « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République », in François d'Arcy, Luc Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 339.

Le contexte dans lequel a été imaginé ce modèle supranational diffère sensiblement de celui au sein duquel évolue l'Union européenne aujourd'hui : initialement conçue comme une citadelle occidentale, l'Union couvre désormais une grande partie du continent ; la guerre froide est terminée et la peur d'invasions étrangères a laissé place à des menaces sécuritaires plus diffuses ; sur le plan économique, en dépit de la gravité de la crise actuelle, la plupart des pays européens sont loin d'être dans la situation dramatique de l'après-Seconde Guerre mondiale ; ils doivent en revanche faire face à de nouveaux problèmes comme la concurrence des pays émergents, l'immigration ou le changement climatique ; quant à leurs élites politiques, désormais nées après 1945, elles ne semblent plus avoir la même vision de l'intégration européenne que leurs prédécesseurs.

- 8 Ces changements en profondeur avaient commencé à faire sentir leurs effets sur la gouvernance européenne quand ont débuté les turbulences financières de 2007. À l'évidence, une dynamique intergouvernementale est à l'œuvre depuis de nombreuses années, reléguant au second plan la logique de délégation des premiers temps, et le mouvement s'est accentué sous la pression de la crise. Toutefois, une analyse plus approfondie de la réaction européenne laisse entrevoir une réalité bien plus complexe. Quelles que puissent être leurs préférences profondes, les gouvernements ont été amenés à redécouvrir les vertus de la supranationalité, ce qui réduira sans doute leur marge de manœuvre dans le futur.

## LE RETOUR DES ÉTATS ?

Un tournant s'est opéré à partir des années 1990 : s'ils restent globalement favorables à la construction européenne, les gouvernements nationaux se montrent plus réticents aux nouveaux transferts de souveraineté en faveur des institutions communautaires, au premier rang desquelles figure la Commission. Toutes sortes de contre-pouvoirs sont imaginées afin d'éviter d'accroître ses prérogatives – perçues comme déjà bien trop importantes.

La « structure en piliers » introduite par le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, est certainement la première expression de cette volonté. Tout en reconnaissant la nécessité d'actions communes dans des domaines qui relèvent traditionnellement des États, comme la politique étrangère, la sécurité ou la justice, les États membres refusent d'accorder aux institutions supranationales les mêmes prérogatives que celles dont elles jouissent en matière économique. On en revient à un

intergouvernementalisme classique: le leadership incombe au Conseil européen – pas de monopole d’initiative législative ni de pouvoir de surveillance pour la Commission; aucune possibilité effective de contrôle pour le Parlement; et exclusion pure et simple de la Cour de justice dans un premier temps. De la même façon, bien que ce traité donne naissance à la Banque centrale européenne (BCE), dont l’indépendance est bien protégée, de nombreux éléments du chapitre consacré à la politique économique traduisent au contraire la méfiance des gouvernements envers les instances supranationales. Dans la procédure pour déficit excessif, par exemple, la Commission a vu son pouvoir de proposition remplacé par la simple possibilité de faire des recommandations, qui peuvent être modifiées à la majorité qualifiée au Conseil de l’Union européenne – dit officieusement Conseil des ministres. L’importance de la nuance a été perçue en 2003, quand la France et l’Allemagne, dont le déficit dépassait le seuil autorisé, ont trouvé parmi leurs pairs un soutien suffisant pour éviter les sanctions suggérées par la Commission. La possibilité d’introduire dans ce domaine des recours en manquement devant la Cour de justice a aussi été écartée. En 2005, le Conseil a même refusé de renforcer les pouvoirs de contrôle de l’office statistique Eurostat, ce qui aurait sans doute permis de découvrir les fraudes dont s’était rendue coupable la Grèce: l’air du temps n’était décidément pas aux transferts de pouvoirs...

9

De façon plus générale, lorsque se fait sentir le besoin de consolider l’assise des interventions européennes, on choisit de mettre en place des structures *ad hoc*. Lorsqu’il s’est avéré que la politique étrangère européenne souffrait d’un manque cruel de structures d’analyse et de prévision capables d’inspirer une vision commune des problèmes internationaux, on a choisi de mettre en place une cellule spéciale, placée sous l’autorité d’une personnalité autonome, le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, aux pouvoirs limités, et ce n’est qu’avec réticence que l’on a accepté la nécessité de son intégration partielle au sein de la Commission. Un scénario similaire a vu le jour en matière de politique économique: afin de ne pas menacer l’indépendance de la BCE, un simple forum de discussion informel (l’Eurogroupe) a en effet été instauré pour les ministres des Finances des pays de la zone euro, qui a été renforcé quelque temps plus tard par la création d’une présidence plus stable. L’une des principales innovations du traité de Lisbonne de 2007, la création d’une présidence stable du Conseil européen, peut également être interprétée comme une tentative délibérée de mettre en place un contrepoids intergouvernemental au président de

la Commission; le premier détenteur du poste, Herman Van Rompuy, a clairement assumé à de nombreuses reprises un rôle d'initiative et de médiation traditionnellement dévolu à la Commission. Toutes ces innovations indiquent clairement une volonté de rupture avec la « méthode communautaire » traditionnelle.

Un phénomène similaire peut être observé au niveau des instruments de l'action publique. La vague d'harmonisations qui a permis la réalisation du marché intérieur a été suivie par une nouvelle phase caractérisée par des méthodes de travail plus souples, qui imposent moins de contraintes aux administrations nationales: on parle de *benchmarking*, de contrôle par les pairs, de coordination souple, de droit mou... Les « nouveaux modes de gouvernance » font un usage extensif des réseaux de tout type et prônent une plus grande ouverture à la société civile. La méthode ouverte de coordination constitue le meilleur exemple de ce que Helen Wallace a qualifié de « transgouvernementalisme intensif<sup>2</sup> »: européaniser, oui, mais sans recourir à la délégation de pouvoirs qu'implique la méthode communautaire.

Au premier abord, les analyses de la crise qui frappe la zone euro depuis 2008 semblent également corroborer la thèse d'un retour des États dans la gouvernance de l'Union. Les crises ont en fait révélé de nombreuses carences dans la gouvernance de l'Union économique et monétaire; et les exécutifs nationaux se sont imposés comme les acteurs clefs dans la réponse de l'Union.

Rien n'est en effet prévu au sein de l'Union pour répondre à une crise de ce genre. Monnaie sans État, l'euro ne peut pas s'appuyer sur une banque centrale qui interviendrait en « prêteur de dernier ressort » pour venir en aide aux États menacés de défaut. À la demande de l'Allemagne, qui craignait d'être condamnée à payer pour le laxisme des États du sud de l'Europe, le traité de Maastricht a interdit à la BCE de jouer ce rôle; ni l'Union ni les États membres ne peuvent être appelés à répondre des engagements des États impécunieux (art. 123 et 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>3</sup>). L'Union monétaire a été construite sur l'hypothèse optimiste selon laquelle, pour conjurer les risques d'instabilité, il suffisait que les États coopèrent et qu'ils évitent les dérapages budgétaires. Comme nous l'avons vu, la zone euro n'a été dotée que de

2. Helen Wallace, « The Institutional Setting », in Helen Wallace, William Wallace (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 3-37.

3. Version consolidée du traité de Rome de 1957 par le traité de Lisbonne de 2007.

mécanismes de surveillance relativement faibles. Lorsqu'éclate la crise grecque, l'Europe se retrouve dans une position extrêmement difficile. Les mesures de soutien aux pays menacés, d'une ampleur inédite, sont adoptées sous la pression des marchés, dans un climat politique tendu, les États les plus vertueux sur le plan budgétaire, conduits par l'Allemagne d'Angela Merkel, refusant toute assistance financière inconditionnelle, qui équivaldrait à encourager le laxisme.

Il a donc fallu de nombreuses réunions aux chefs d'État et de gouvernement pour s'entendre sur les réponses à apporter à la crise : toutes catégories confondues, les sommets ont été au nombre de cinq en 2009, sept en 2010 et neuf en 2011. La voie à suivre n'a été définie que de façon très progressive, en réaction aux doutes de plus en plus nets émis par les marchés, qui ont exigé des taux de plus en plus élevés pour financer les pays menacés. Entre le début de la crise et l'adoption du « pacte budgétaire », plus de deux ans vont s'écouler. En matière de réforme de la gouvernance économique aussi, les réformes se font par vagues successives. En mars 2011, à l'initiative de l'Allemagne et de la France, un « pacte pour l'euro » proclame plusieurs objectifs généraux largement inspirés de la « stratégie 2020 » adoptée l'année précédente : favoriser la compétitivité et l'emploi ; assurer la viabilité des finances publiques ; renforcer la stabilité financière. En décembre de la même année, le Pacte de stabilité et de croissance, adopté en 1997, est rendu plus contraignant par un paquet législatif (le *six-pack*, dans le jargon européen). Ce processus de durcissement est couronné par un « pacte budgétaire », ou Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé en mars 2012 par vingt-cinq États membres, le Royaume-Uni et la République tchèque ayant refusé de s'y rallier.

Le rôle de l'Allemagne et de la France a été déterminant dans l'élaboration de la réponse européenne. La plupart des mesures évoquées plus haut ont fait l'objet d'initiatives bilatérales entre Paris et Berlin avant d'être présentées au Conseil européen – quand elles ne faisaient pas l'objet d'une conférence de presse préalable ! Elles ont été adoptées par les chefs d'État et de gouvernement plutôt que par les ministres des Finances. La Commission n'a pas joué le rôle moteur que lui attribuent les traités en temps normal : ce n'est pas elle qui a voulu le nouveau traité et elle semble avoir peu pesé dans sa négociation ; elle s'est même fait vertement tancer quand elle est sortie de sa réserve, en août 2011, pour rappeler aux gouvernements les engagements qu'ils avaient pris au Conseil européen du mois précédent.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette hégémonie franco-allemande.

Sur le plan économique, les deux pays représentent à eux seuls près de la moitié du produit intérieur brut de la zone euro. Sur le plan politique, ils ont joué un rôle moteur dans la construction de l'Europe, dont la fonction première a été de pacifier leurs rapports; cela confère un poids naturel à leurs vues. De surcroît, nourris par des traditions distinctes, les responsables français et allemands ont souvent tendance à réagir de façon très différente; lorsqu'ils parviennent à s'entendre, leur accord se situe souvent aux alentours d'une position médiane dans l'éventail des positions nationales. La gestion de la crise de la dette souveraine rentre largement dans ce cas de figure: Nicolas Sarkozy a très vite plaidé en faveur d'un soutien à la Grèce (où les banques françaises étaient très exposées), tandis qu'Angela Merkel ne l'a accepté qu'avec réticence, exigeant en échange des garanties de discipline budgétaire. Il est toutefois clair que, dans le couple franco-allemand, c'est désormais Berlin qui mène le bal. Pays le plus peuplé, doté d'une économie florissante, plébiscité par les marchés financiers, assumant à elle seule près du tiers des différents programmes d'urgence, l'Allemagne est en position hégémonique. C'est ce qui explique pourquoi, avec le pacte budgétaire, la France a fini par accepter le renforcement d'une gouvernance européenne par les règles qui se situe aux antipodes de sa tradition politique, dans laquelle le volontarisme gouvernemental figure au premier plan.

12

Bien que l'on ait entendu ici ou là quelques grincements de dents contre l'impérialisme du tandem « Merkozy » (y compris, cela mérite d'être relevé, du côté du candidat à l'élection présidentielle française de 2012 François Hollande), cela n'a pas empêché les intéressés de théoriser, chacun à sa façon, l'avènement d'un nouveau mode de gouvernance de l'Europe, appelé à dépasser la traditionnelle « méthode communautaire ». Dans un grand discours prononcé à Bruges en novembre 2010, Mme Merkel s'est efforcée de dessiner les contours d'une « méthode de l'Union », qui verrait les institutions européennes et les gouvernements nationaux agir de concert, chacun dans sa sphère propre, pour atteindre des objectifs communs. M. Sarkozy, quant à lui, a carrément annoncé l'avènement d'une ère intergouvernementale. Faut-il en conclure que la crise financière a marqué une étape décisive dans un processus de renforcement des éléments intergouvernementaux de l'Union initié par le traité de Maastricht ? D'aucuns l'ont soutenu; c'est même la thèse officielle en France. Mais plusieurs éléments nous incitent à nuancer ce propos, car rien ne dit que le nouvel équilibre politique qui a émergé à cette occasion se maintiendra dans le futur.

## LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS SUPRANATIONALES

Observons tout d'abord le caractère exceptionnel de la période que nous venons de traverser : en période de crise, il n'est pas surprenant que les leaders politiques nationaux occupent une plus grande place : étant investis directement ou indirectement par le suffrage universel, ils disposent d'une légitimité plus forte que celle de la Commission. Vu la faiblesse du budget communautaire, c'est aux ressources nationales qu'il a fallu faire appel pour financer les plans de sauvetage. Enfin, le traité de Maastricht n'offrant pas d'indication quant à la façon dont devait être abordée cette crise, il s'agissait avant tout de combler un vide dans l'édifice institutionnel. Or, dans l'Union européenne, cette fonction « constituante » reste largement l'apanage des États.

13

Par ailleurs, les mesures qui ont été prises en réponse à la crise ont souvent contribué au renforcement des institutions supranationales. Le rôle de la Commission en matière de coordination des politiques économiques a été consolidé. Ses pouvoirs de contrôle ont été étendus bien au-delà de la simple surveillance des déficits publics : ils englobent désormais une série d'indicateurs macroéconomiques, les bulles immobilières irlandaise et espagnole ayant par exemple démontré que l'endettement privé pouvait lui aussi être à l'origine de déséquilibres dangereux. Un contrôle mensuel est également prévu pour les pays vis-à-vis desquels une procédure pour déficit excessif a été engagée. L'autorité des recommandations de la Commission a également été renforcée : elles sont réputées adoptées, sauf s'il se trouve une majorité qualifiée au Conseil pour les amender (majorité qualifiée inversée), ce qui rend plus difficile le genre de collusion qui avait miné l'autorité du Pacte de stabilité et de croissance en 2003. La Commission dispose désormais d'un droit de regard préalable sur les budgets nationaux, qui doivent lui être soumis avant même d'être transmis aux organes parlementaires compétents, afin qu'elle puisse s'assurer de leur compatibilité avec les engagements pris par les États. La Cour de justice peut en principe être saisie d'éventuelles violations de la « règle d'or » contenue dans le TSCG, que les États se sont engagés à mettre en œuvre, de préférence par des dispositions d'ordre constitutionnel. Et sans l'opposition têtue du Premier ministre britannique David Cameron à toute modification du traité de Lisbonne, il y a fort à parier que l'Allemagne et ses alliés seraient également parvenus à arracher à leurs partenaires une extension de la juridiction de la Cour en matière de politique économique. Le caractère dramatique de la crise de



la dette souveraine a évidemment puissamment renforcé l'attrait de ces mécanismes de contrôle aux yeux des pays qui souhaitent voir leurs partenaires emprunter le chemin de la rigueur budgétaire, alors même qu'ils n'avaient prêté qu'une oreille distraite aux recommandations de la Commission par le passé.

À l'époque où ces mesures ont été adoptées, le renforcement des pouvoirs des institutions supranationales est passé au second plan. Tous les regards étaient alors tournés vers le Conseil européen, au sein duquel l'influence du couple franco-allemand semblait décisive. Le rôle effacé de la Commission au cours des négociations a occulté le fait que bon nombre des innovations de la période en question, comme la mise en place d'un « semestre européen » – cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union – ou les engagements en matière de compétitivité mis en exergue dans le « Pacte pour l'euro plus », font partie d'une boîte à outils que la Commission s'efforce de promouvoir depuis longtemps. En d'autres termes, si le leadership politique et la rhétorique sont incontestablement plus intergouvernementaux que par le passé, les solutions retenues ne le sont pas nécessairement et trouvent parfois leur origine au sein même des institutions supranationales ou dans les négociations entre experts.

Depuis la mise en place de ces mécanismes de surveillance, plusieurs gouvernements ont dû faire face aux critiques de la Commission. La virulence de leurs réactions laisse à penser qu'ils ont été pris au dépourvu par le caractère parfois intrusif de ces dernières. En mai 2013, le président Hollande a réagi de façon véhémement à des remarques qui laissaient entendre qu'une réforme des régimes de retraite serait nécessaire : la France, a-t-il indiqué, est un pays souverain, et c'est à elle qu'il appartient de décider comment elle entend atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en matière d'équilibre des finances publiques. Quelques mois plus tard, le gouvernement italien s'est élevé contre le scepticisme affiché par le commissaire Olli Rehn quant à ses espoirs de réduction des dépenses publiques.

En période de montée des populismes, il est évidemment tentant de réagir aux critiques en soulignant la faible légitimité de la Commission, organe non élu. « Qui connaît M. Rehn ? » demandait ainsi le ministre belge Paul Magnette en janvier 2012, à la suite de doutes exprimés par la Commission sur le programme de réduction de la dette publique du gouvernement belge<sup>4</sup>. Cette rhétorique antibureaucratique n'est pas

4. *Le Monde*, 27 février 2012.

sans ironie involontaire, dans la mesure où elle touche du doigt une des raisons fondamentales qui sous-tendent l'octroi de pouvoirs de contrôle à des organes supranationaux. Si la Commission devait tirer sa légitimité des élections, la crédibilité de ses contrôles en serait moindre, et les partisans de la rigueur n'auraient vraisemblablement pas milité pour un renforcement de ses prérogatives.

Ce que l'on appelle l'« union bancaire », à savoir la mise en place d'une politique européenne de contrôle des marchés bancaires, offre une autre illustration des pressions centralisatrices engendrées par la crise. Les graves difficultés qu'a connues ce secteur depuis 2008 ont contribué au renforcement progressif de l'idée selon laquelle une centralisation de la régulation était indispensable dans un marché au sein duquel les capitaux devaient pouvoir circuler librement.

La création d'une Autorité bancaire européenne, qui fut officielle en janvier 2011, constituait un premier pas dans cette direction. Un pas timide cependant, si l'on considère l'organisation de cette institution, où tous les États membres de l'Union sont représentés et disposent des mêmes droits dans la plupart des votes, ou les pouvoirs limités dont elle dispose, qui visent avant tout à réguler le comportement des régulateurs nationaux. De surcroît, les premiers *stress tests* qu'elle a conduits pour évaluer la solidité des banques européennes ont fait l'objet de multiples critiques : on leur a reproché de reposer sur des hypothèses optimistes par un souci excessif du « politiquement correct » ; la presse espagnole allant même jusqu'à imputer les piètres performances des banques locales au fait que le pays n'était pas représenté au sein du conseil d'administration de l'Autorité bancaire<sup>5</sup>. Peu importe que ces critiques aient été fondées ou non, elles exposaient clairement les faiblesses du nouvel organe. Aussi, lorsqu'au début de l'été 2012, confrontés à une détérioration brutale des conditions de crédit et aux incertitudes qui menaçaient l'Espagne, les gouvernements ont décidé qu'il était « impératif de briser le cercle vicieux entre les banques et les souverains<sup>6</sup> », ce n'est pas vers l'Autorité bancaire qu'ils se sont tournés.

En échange de son accord vis-à-vis d'une prise en charge au niveau européen de l'assistance aux banques en difficultés, l'Allemagne a exigé que la supervision du secteur soit confiée à un régulateur européen solide ; c'est donc la BCE qui est devenue le pivot du nouveau mécanisme de surveillance. Deux considérations semblent avoir joué dans ce choix. La BCE

5. *El País*, 30 octobre 2011.

6. Déclaration du Sommet de la zone euro du 29 juin 2012.

avait fait preuve depuis le début de la crise de sa capacité à agir de façon rapide et efficace – sans nécessairement attendre d’avoir l’aval de toutes les capitales, pourrait-on ajouter – et elle devait le confirmer quelques mois plus tard avec la mise en place de son système d’OMT (opérations monétaires sur titre), qui a puissamment contribué à atténuer les craintes des marchés financiers. Par ailleurs, l’interdépendance engendrée par la monnaie unique et le besoin de solidarité qui en découlait conduisaient assez logiquement à une action au niveau de la zone euro. L’attitude peu coopérative du Premier ministre britannique a contribué à renforcer le sentiment qu’il serait plus facile de s’entendre à ce niveau-là.

16

La place nous manque ici pour analyser en détail la façon dont la BCE est supposée s’acquitter de ses nouvelles fonctions, qui sont riches en difficultés. Mais il est important de comprendre la logique qui sous-tend cette évolution, tout comme le renforcement des pouvoirs de surveillance de la Commission en matière économique. Dans un cas comme dans l’autre, en dépit d’un climat politique peu favorable au transfert de pouvoirs, les gouvernements se sont entendus pour renforcer de façon conséquente les compétences des institutions supranationales dans des domaines d’importance stratégique. Comment expliquer ce retournement inattendu ? L’hypothèse la plus vraisemblable est que ce changement de cap doit beaucoup à la gravité de la crise et à la relative méfiance qui existait entre les principales capitales. Les tenants de la rigueur budgétaire étaient conscients d’être étroitement liés à des pays dont les finances publiques étaient en difficulté. Ayant accepté des programmes d’aide financière d’une ampleur sans précédent, ils ont exigé en échange la mise en place d’une série de mécanismes de contrôle destinés à garantir que les engagements de chacun seraient honorés. Le contrôle direct par d’autres États membres était impensable, comme l’a bien montré le développement brutal des sentiments anti-Allemands dans plusieurs pays du sud de l’Europe ; en revanche, l’octroi à la Commission d’une fonction de surveillance, qui à bien des égards s’apparente à sa mission traditionnelle de gardienne des traités, a semblé chose naturelle. De la même façon, en matière bancaire, la création d’un régulateur européen indépendant était une condition préalable à la mise en place d’un système de mutualisation des garanties susceptible de rassurer les investisseurs. En somme, dans les deux cas, le transfert à une autorité indépendante de pouvoirs importants, assortis d’un mandat clair, est apparu comme le moyen le plus sûr de rétablir un semblant de confiance entre les États membres, d’une part, et vis-à-vis des marchés, d’autre part.

\*

Les crises à répétition qu'a connues l'Europe depuis quelques années ont profondément transformé son paysage politico-institutionnel. Les lectures qui en ont été faites ont surtout retenu le retour en force des États et l'affirmation du plus puissant de ceux-ci, l'Allemagne, dont l'influence hégémonique est manifeste. On retrouve là les éléments de base d'un des courants classiques de l'analyse de la construction européenne, l'intergouvernementalisme.

Mais d'autres facettes de la période récente doivent aussi retenir notre attention. Car lorsque l'on ne s'arrête pas à la seule étude de la façon dont les grandes décisions ont été prises, mais aussi à leurs conséquences, on est bien forcé de relever l'accroissement du pouvoir des institutions supranationales. C'est singulièrement vrai pour la BCE qui, sous la pression des marchés, a progressivement assumé un rôle se rapprochant singulièrement de celui d'un prêteur de dernier ressort, qu'on lui croyait interdit par le traité sur l'Union européenne<sup>7</sup>. De façon plus inattendue, eu égard à son effacement au cours des dernières années, la Commission a vu son rôle d'arbitre consolidé en matière de politique économique et budgétaire. Certes, il ne s'agit là que d'un rôle d'exécutant d'un programme que d'autres ont défini : on reste dans l'épuration du « gouvernement par les règles », bien loin du « gouvernement économique » dont on parlait à Maastricht, voire même du rôle d'entrepreneur politique qui incombe à la Commission selon la méthode communautaire. Il n'empêche que les décisions récentes mettent cette dernière en position de jouer un rôle de premier plan en matière de politique économique. Et si les dispositions du TSCG finissent par être intégrées au sein du système communautaire, comme y invite l'article 16 de ce traité, on pourrait même assister à une consolidation des pouvoirs de la Cour de justice dans ce domaine. Bref, comme l'a relevé un des principaux acteurs de la période, Herman Van Rompuy, « l'un des paradoxes de la crise, c'est que cette dimension intergouvernementale incarnée par le Conseil européen a contribué au renforcement du rôle des institutions communautaires<sup>8</sup> ».

Ce paradoxe tient sans doute plus à la nature exceptionnelle de la période que nous avons traversée qu'à une improbable conversion aux

17

7. Willelm Buiters, Ebrahim Rahbari, « The ECB as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Euro Area », *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n° 2, septembre 2012, p. 6-35.

8. Herman Van Rompuy, « L'idée européenne, une convergence d'intérêts, un choix de valeurs », entretien avec Annick Steta, *La Revue des deux mondes*, septembre 2013, p. 15-31.

vertus du fédéralisme. La crise a exacerbé les tensions entre États : partisans de la rigueur contre pays laxistes ; membres de la zone euro contre pays en dehors, Nord contre Sud. Dans un contexte de méfiance grandissante, les gouvernements ont redécouvert les vertus des délégations de pouvoirs à des organes que leur caractère supranational met au-dessus de la mêlée, renouant ainsi avec les fondamentaux de la construction européenne.

---

#### R É S U M É

---

*Depuis de nombreuses années, une dynamique intergouvernementale est à l'œuvre, reléguant au second plan la logique de délégation de pouvoir qui a marqué les débuts de la construction européenne. Le mouvement s'est accentué sous la pression de la crise. Toutefois, une analyse approfondie de la réponse européenne laisse entrevoir une réalité plus complexe. Quelles que puissent être leurs préférences profondes, les gouvernements ont été amenés à redécouvrir les vertus de la supranationalité, ce qui réduira leur marge de manœuvre à l'avenir.*