

## La fin de l'Europe n'a pas eu lieu

Samuel B.H. Faure

\*

Grande récession, choc migratoire, attaques djihadistes, *Brexit*, Covid-19 : l'Union européenne a dû faire face à une succession de crises sans précédent ces dernières années. Pourtant, faisant déjouer les pronostics, la fin de l'Europe n'a pas eu lieu. L'auteur dresse un état des lieux institutionnel de l'Europe post-*Brexit* à quelques mois du début de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, une première depuis 2008.

\*

Le 23 juin 2016, une majorité d'électeurs britanniques décide de voter en faveur du *Brexit*. Le Premier ministre et *Remainer* David Cameron perd son pari contre le *Brexit*er, ancien maire de Londres et futur Premier ministre, Boris Johnson. Après plus de trois années de négociations, le Royaume-Uni quitte l'Union européenne (UE) le 31 janvier 2020<sup>1</sup>. Pour la première fois de son histoire, l'UE perd un État membre, passant de vingt-huit à vingt-sept pays.

Les experts de l'UE sont alors nombreux à prédire une désintégration européenne, le Danemark, l'Italie ou la Grèce, pourraient, à leur tour, quitter l'UE. Il est vrai que la crise produite par le *Brexit* intervient alors que l'UE fait face depuis le milieu des années 2000, à d'autres crises d'envergure : crise de la zone euro, crise migratoire liée à la guerre en Syrie, annexion de la Crimée en Ukraine par la Russie, attaques terroristes djihadistes<sup>2</sup>. Il faut y ajouter, depuis l'hiver 2020, la gestion de la crise sanitaire liée à la Covid-19 qui accapare l'UE et ses États membres.

Pour autant, une quinzaine d'années après l'émergence de cette « polycrise », la fin de l'Europe n'a pas eu lieu, faisant déjouer les pronostics. L'UE a renforcé son organisation « polyarchique<sup>3</sup> » par des sources de pouvoir multiples ainsi que sa gouvernance à géométrie variable. Ce résultat inattendu réfute l'idée selon laquelle l'UE serait dirigée soit par les États, soit par les institutions supranationales, et dépasse le débat sur l'avenir de l'Europe entre fédération ou désintégration. Décryptage de l'état institutionnel de l'Europe post-*Brexit* à quelques mois de la présidence française du Conseil de l'UE.

### Les intérêts nationaux au cœur du jeu politique européen

Aucune des institutions de l'UE ne contrôle à elle seule le régime politique européen. Toutefois, s'il y a bien une institution qui a renforcé, crise après crise, sa position institutionnelle en devenant l'épicentre politique de l'UE, c'est bien le Conseil européen<sup>4</sup>. Le Conseil européen rassemble les chefs d'États et de gouvernement des pays membres de l'UE, au nombre de vingt-sept depuis le *Brexit*, comprenant le président de la République française, Emmanuel Macron. Trois autres acteurs prennent part à ces « sommets » européens où les décisions se prennent à l'unanimité et par une forte culture politique du compromis : le président du Conseil européen, le libéral belge Charles Michel, la présidente de la Commission européenne, la conservatrice

---

<sup>1</sup> Michel Barnier, *La grande illusion: Journal secret du Brexit (2016-2020)*, Gallimard, Paris, 2021.

<sup>2</sup> Voir les numéros 88 (novembre-décembre 2017) et 97 (mai-juin 2019) de *Questions internationales* respectivement intitulés « L'Europe, entre crises et rebond » et « L'Europe face au choc des migrations ».

<sup>3</sup> Robert Dahl, *Polyarchy: participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.

<sup>4</sup> Luuk Van Middelaar, *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Gallimard, Paris, 2017.

allemande Ursula von der Leyen, et le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le socialiste espagnol Josep Borrell<sup>5</sup>.

Le Conseil européen établit les priorités politiques de l'UE telles que définies par les chefs d'État et de gouvernement de l'UE en fonction de leurs intérêts nationaux, ce qui explique qu'il s'agisse d'une institution dite intergouvernementale (tableau 1). Le Conseil européen est également responsable pour élire le président du Conseil européen, proposer un candidat à la présidence de la Commission européenne, nommer le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ainsi que les membres du collège des commissaires et du directoire de la Banque centrale européenne (BCE). Le Conseil européen se réunit en général quatre fois par an, même si la polycrise a conduit les chefs d'État et de gouvernement à accentuer la fréquence de leurs rencontres.

**Tableau 1. Le premier cercle institutionnel de l'Union européenne**

<b>Institution</b>	<b>Conseil européen</b>	<b>Commission européenne</b>	<b>Conseil des ministres</b>	<b>Parlement européen</b>
<b>Pouvoir</b>	Exécutif	Exécutif	Législatif	Législatif
<b>Format</b>	Intergouvernemental	Supranational	Intergouvernemental	Supranational
<b>Président</b>	Charles Michel	Ursula von der Leyen	Présidence tournante	David Sassoli

Tableau réalisé par l'auteur

### **Le travail politique de la Commission européenne**

La Commission incarne l'autre pouvoir exécutif de l'UE, disposant du monopole d'initiative législative, et de prérogatives en matière de mise en œuvre des politiques publiques européennes. La Commission est organisée autour d'un organe politique, le collège des commissaires qui compte autant de commissaires que d'États membres. Pour autant, les commissaires ne représentent pas les intérêts de leur État d'origine mais promeuvent l'intérêt général de l'UE, ce qui permet de comprendre que la Commission soit qualifiée d'institution supranationale.

Chaque commissaire est responsable d'un secteur d'action publique : le Français Thierry Breton est le commissaire en charge du Marché intérieur, de l'industrie, du numérique, de la défense et de l'espace, un portefeuille stratégique. La Commission est aussi composée d'une administration organisée autour d'une trentaine de directions générales (DG) au sein desquelles travaillent 33 000 agents. Les « eurocrates » de la Commission sont à peu aussi nombreux que les fonctionnaires français du ministère de l'Agriculture (36 000), et représentent un quart de ceux du ministère de l'Économie et des Finances (130 000).

Le fonctionnement de la Commission dans l'Europe post-*Brexit* est caractérisé par son résilience institutionnelle. À la suite de la décennie lors de laquelle le Français Jacques Delors en fut président (1985-1995), la marginalisation progressive de la Commission fut observée, qualifiée alors de « secrétariat général » du Conseil européen. On aurait pu s'attendre à ce que le déclin de la Commission se renforce lors de la polycrise des années 2000-2010, étant, *a priori*, mal outillée pour réagir rapidement à des événements politiques inattendus. C'est l'inverse qui s'est produit : le président Jean-Claude Juncker (2014-2019) a valorisé une

<sup>5</sup> Le chef de la diplomatie européenne est à la tête du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

« Commission politique » et certains commissaires comme le Français Pierre Moscovici ont choisi, avec plus ou moins de succès, de faire de la politique plutôt que de suivre les procédures bureaucratiques inadaptées aux situations de crise politique<sup>6</sup>.

### **Les négociations européennes entre ministres nationaux**

Comme pour l'exécutif, le pouvoir législatif est partagé entre deux institutions, le Conseil des ministres et le Parlement européen, souvent présentés comme la « chambre haute » et la « chambre basse » de l'UE (tableau 1). Le Conseil des ministres (dit aussi Conseil de l'UE) ne doit être confondu, ni avec le Conseil européen, ni avec le Conseil de l'Europe, une organisation internationale distincte de l'UE comptant 47 États membres dont la Russie. Le Conseil des ministres est, comme le Conseil européen, une arène intergouvernementale de l'UE au sein de laquelle les représentants des États membres défendent leurs intérêts nationaux.

Cependant, le Conseil des ministres se différencie du Conseil européen par sa composition. Comme son nom le laisse penser, cette institution rassemble les ministres issus des vingt-sept États membres de l'UE, et non les chefs d'État et de gouvernement. Il existe dix formations du Conseil des ministres qui se réunissent en fonction de leurs compétences : agriculture et pêche, affaires étrangères, affaires économiques et financières, justice et affaires intérieures, etc. Par exemple, la ministre de la Transition écologique, Barbara Pompili, défend la position du gouvernement français au sein de la formation « Environnement » du Conseil des ministres où elle négocie avec ses vingt-six homologues.

En outre, la présidence du Conseil des ministres est tournante : tous les six, un État membre par le truchement de son gouvernement, a cette responsabilité institutionnelle. La continuité et la cohérence d'une présidence à une autre est assurée par un agenda de travail partagé à dix-huit mois avec la présidence actuelle, la précédente et la suivante. La Slovénie assure la présidence du Conseil des ministres depuis juillet et jusqu'en décembre 2021, après que le Portugal ait eu cette charge institutionnelle au premier semestre 2021 et avant que la France prenne cette responsabilité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Le Conseil des ministres se distingue, enfin, du Conseil européen par son rôle institutionnel de coordinateur des politiques nationales et de législateur qu'il partage avec le Parlement européen. Les deux « chambres » votent ensemble le budget annuel de l'UE qui s'élève à 150 milliards d'euros (1% du PIB des 27), soit un tiers des ressources propres dont dispose la France (440 milliards d'euros).

### **La parlementarisation de l'Union européenne**

Depuis la sortie du Royaume-Uni de l'UE, le Parlement européen, présidé par le socialiste italien David Sassoli, compte 705 eurodéputés. 79 Français sont eurodéputés dont Manon Aubry (Gauche Unitaire Européenne, GUE), Raphaël Gluskmann (Alliance des socialistes et démocrates, S&D), Yannick Jadot (Verts), Nathalie Loiseau (Renew), Nadine Morano (Parti Populaire Européen, PPE) et Jordan Bardella (Identité et Démocratie, I&D). Les dernières élections européennes de 2019 ont placé en tête les conservateurs (PPE) et les sociaux-démocrates (S&D) qui ne sont plus majoritaires, ce qui est une première depuis 1979, année des premières élections européennes. Les deux autres groupes parlementaires les plus représentés sont les libéraux (Renew) et les écologistes.

---

<sup>6</sup> Frédéric Mérand, *Un sociologue à la Commission européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2021.

De plus, le Parlement approuve la nomination par le Conseil européen des « commissaires-candidats ». En 2019, les eurodéputés ont rejeté la candidature de la Française Sylvie Goulard ne présentant pas, selon eux, toutes les garanties d'intégrité personnelle et d'indépendance<sup>7</sup>. Le Parlement européen peut également déposer une motion de censure contre la Commission. Ce fut le cas, à la fin des années 1990, quand les allégations de fraude et de népotisme contre la Française Édith Cresson, alors commissaire en charge de la Science, de la recherche, du développement, de l'éducation et de la formation, aboutit à la démission du collège des commissaires présidé par Jacques Santer. Les institutions exécutive et législative du système polyarchique européen sont aussi contrôlées par la Cour de justice de l'UE (CJUE).

Si le Parlement n'a jamais eu autant de pouvoirs que depuis la ratification du traité de Lisbonne en 2009, il n'en demeure pas moins que la parlementarisation du régime politique de l'UE demeure limité et ne répond que partiellement au « déficit démocratique » qui voit s'accroître l'indifférence des citoyens vis-à-vis de l'UE. Il faut dire que d'autres institutions dont la Banque centrale européenne (BCE) ont vu leur capacité d'action se renforcer sans que le contrôle parlementaire soit suffisant. Pour certains, la démocratisation de l'UE passe aussi par une revitalisation des Parlements nationaux<sup>8</sup>.

### **L'intégration différenciée de la gouvernance européenne**

Un autre étonnement est que la dynamique de désintégration européenne incarnée par le *Brexit*, ne semble pas se confirmer. Plus aucun parti de gouvernement danois, grec ou italien ne défend la sortie de l'UE. Même les gouvernements populistes à la tête de la Hongrie et de la Pologne, dont les positions politiques vis-à-vis de Bruxelles sont virulentes, n'ont pas pour ambition de quitter l'UE. En France, il est révélateur que la présidente du Rassemblement National (RN), Marine Le Pen, ne propose plus de sortir ni de l'UE, ni de la zone euro.

En revanche, la polycrise des années 2010 a renforcé la promotion d'une gouvernance européenne à géométrie variable qui approfondit deux dynamiques politiques qui sont, *a priori*, antinomiques, l'intégration et la différenciation institutionnelles<sup>9</sup>. La différenciation « horizontale » est territoriale : les États du continent européen ne participent pas tous aux mêmes politiques de l'UE. Par exemple, le Danemark est un État de l'UE qui a décidé de ne pas prendre part à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en faisant l'usage du mécanisme d'« *opt-out* » prévu par les traités. En revanche, la Norvège qui n'est pas un État de l'UE participe au programme d'échanges universitaires « Erasmus » piloté par la Commission.

La différenciation « verticale » distingue les secteurs d'action publique en fonction du niveau de centralisation du pouvoir entre l'UE et les États membres. Par exemple, l'UE est la seule à pouvoir légiférer en matière monétaire (« compétence exclusive »), alors les États peuvent tout autant que l'UE adopter des actes législatifs dans les secteurs des transports ou de l'énergie (« compétence partagée »). Dans d'autres domaines comme la culture ou le tourisme, l'UE n'est pas compétente pour légiférer (« compétence d'appui ») ou détient des « compétences

---

<sup>7</sup> Sylvie Goulard était alors citée dans deux enquêtes menées par la justice française et l'Office anti-fraude de l'UE (OLAF) suspectant le parti politique auquel elle appartenait, le Mouvement démocrate (MoDem) d'avoir utilisé des fonds européens pour financer certains de ses salariés.

<sup>8</sup> Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Le Seuil, Paris, 2017.

<sup>9</sup> Samuel B.H. Faure, Vincent Lebrou, « L'Europe à géométrie variable. Renouveler l'analyse des logiques de différenciation de l'intégration européenne », *Politique européenne*, 67 (1), 2020, p. 8–25.

particulières » comme pour la politique étrangère et de sécurité, lui permettant de soutenir et de coordonner l'action des États membres. Enfin, la différenciation « transversale » structure l'UE par la constitution de coalitions transnationales qui se constituent en fonction, par exemple, de leur profession (diplomate, journaliste ou lobbyiste) et de leur programme d'action publique (libéral, souverainiste ou écologiste)<sup>10</sup>.

### **Vers la présidence française du Conseil de l'Union européenne**

C'est dans cette Europe polyarchique et à géométrie variable que la France prendra la présidence semestrielle du Conseil des ministres de l'UE à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022. C'est une première depuis 2008. À l'époque, le traité de Lisbonne n'était pas encore entré en vigueur et la France de Nicolas Sarkozy avait la responsabilité de présider à la fois le Conseil des ministres et le Conseil européen. Lors du premier semestre 2022, la France d'Emmanuel Macron ne sera en charge que de la présidence du Conseil des ministres et non de l'UE dans son ensemble, comme on croit le comprendre parfois. L'acronyme « PFUE » signifiant Présidence française de l'UE, utilisé par les autorités et repris sur les réseaux sociaux porte, d'ailleurs, à confusion.

De fait, c'est moins Emmanuel Macron que ses ministres, Éric Dupont-Moretti, Annick Girardin, Clément Beaune, Frédérique Vidal, Bruno Le Maire, etc., qui « présideront l'Europe ». Il faut rappeler que le traité de Lisbonne ne reconnaît que peu de prérogatives d'ordre procédural, à l'État qui assure la présidence semestrielle du Conseil des ministres, « en établissant l'ordre du jour provisoire du Conseil, procédant au vote et signant les règlements, directives et décisions du Conseil, au même titre que le président du Parlement<sup>11</sup> ». La « présidence française » devrait être également le moment de restitution de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, dispositif qui veut répondre au déficit démocratique en proposant aux citoyens de participer par une plateforme<sup>12</sup>, mais qui pour l'heure a eu un écho limité.

Hasard du calendrier politique, le premier semestre 2022 correspond, en France, à la campagne pour l'élection présidentielle, ce qui conduira les acteurs français à faire « usage de l'Europe<sup>13</sup> » pour élaborer leur stratégie politique. Il y a fort à parier que les représentants du gouvernement et le chef de l'État qui était apparu sur *L'Ode à la joie* devant la Pyramide du Louvre, le soir de son élection présidentielle en 2017, utiliseront cette séquence politique pour valoriser leurs résultats politiques en faveur d'une « Renaissance européenne ». Les oppositions politiques nationales à Emmanuel Macron, à commencer par celle représentée par Marine Le Pen, saisiront cette fenêtre d'opportunités pour formuler un autre narratif du rapport de la France à l'Europe et ainsi promouvoir leur programme d'action publique pour les cinq années à venir<sup>14</sup>.

Parce que la fin de l'Europe n'a pas eu lieu, et qu'elle est, au contraire, plus que jamais intrinsèquement enchevêtrée à la politique française, il sera intéressant d'observer la polyarchie européenne et sa gouvernance à géométrie variable en action.

---

<sup>10</sup> Michel Mangenot, *Qui gouverne l'Union européenne ? Chroniques 2014-2020*, La documentation française, Paris, 2020.

<sup>11</sup> Yves Doutriaux, Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne après la crise de l'euro*, La documentation française, Paris, 2013, 9e édition, p. 156.

<sup>12</sup> <https://futureu.europa.eu/?locale=fr>

<sup>13</sup> Sophie Jacquot, Cornelia Woll, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, L'Harmattan, Paris, 2004.

<sup>14</sup> Thierry Chopin, Samuel B.H. Faure, « 2022 Presidential Election: A Euroclash Between a “Liberal” and a “Neo-Nationalist” France Is Coming », *Intereconomics – Review of European Economic Policy*, 56 (2), 2021, p. 75–81.

## **Bibliographie indicative**

- Michel Barnier, *La grande illusion: Journal secret du Brexit (2016-2020)*, Gallimard, Paris , 2021.
- Thierry Chopin, Samuel B.H. Faure, « 2022 Presidential Election: A Euroclash Between a “Liberal” and a “Neo-Nationalist” France Is Coming », *Intereconomics – Review of European Economic Policy*, 56 (2), 2021, p. 75–81.
- Robert Dahl, *Polyarchy: participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Yves Doutriaux, Christian Lequesne, *Les institutions de l’Union européenne après la crise de l’euro*, La documentation française, Paris, 2013, 9e édition.
- Samuel B.H. Faure, Vincent Lebrou, « L’Europe à géométrie variable. Renouveler l’analyse des logiques de différenciation de l’intégration européenne », *Politique européenne*, 67 (1), 2020, p. 8–25.
- Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l’Europe*, Le Seuil, Paris, 2017.
- Sophie Jacquot, Cornelia Woll, *Les usages de l’Europe. Acteurs et transformations européennes*, L’Harmattan, Paris, 2004.
- Michel Mangenot, *Qui gouverne l’Union européenne? Chroniques 2014-2020*, La documentation française, Paris, 2020.
- Frédéric Mérand, *Un sociologue à la Commission européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2021.
- Luuk Van Middelaar, *Quand l’Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Gallimard, Paris, 2017.

## **Proposition de photos pour illustrer l'article (à toute fin utile)**

<https://www.shutterstock.com/fr/image-photo/eu-council-president-charles-michel-parliament-1635459622>

La légende peut être : Le président du Conseil européen Charles Michel, le président du Parlement européen David Sassoli et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen prononcent un discours sur l'avenir de l'Europe à Bruxelles, le 31 janvier 2020.

<https://www.shutterstock.com/fr/image-photo/european-council-president-charles-michel-gives-1674026890>

La légende peut être : Le président du Conseil européen, Charles Michel, donne une conférence de presse conjointe avec la présidente de la Commission européenne, Ursula Von Der Leyen, lors du Conseil européen, à Bruxelles, le 10 mars 2020.

<https://www.shutterstock.com/fr/image-photo/plenary-room-european-council-bulding-brussels-1060733282>

La légende peut être : Salle plénière du Conseil européen où se rassemble les chefs d'États et de gouvernement de l'UE à Bruxelles.

## **Notice biographique**

Samuel B.H. Faure est maître de conférences en science politique à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye et chercheur associé au laboratoire CNRS Printemps (Université Paris-Saclay). Il a récemment publié *Avec ou sans l'Europe. Le dilemme de la politique française d'armement* (Éditions de l'Université de Bruxelles, 2020). Site professionnel : <https://samuelbhfaure.com/>

## **Coordonnées**

Samuel B.H. Faure  
Sciences Po Saint-Germain-en-Laye  
5 rue Pasteur  
78100 Saint-Germain-en-Laye

## Notice de renseignements

Faure  
Samuel  
Française  
30/04/1985 à Vénissieux  
21 quai du 4 septembre – Appartement 134 – 92100 Boulogne-Billancourt  
0663090685  
[samuel.bh.faure@gmail.com](mailto:samuel.bh.faure@gmail.com)

Maître de conférences à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye  
Science politique

Je suis fonctionnaire  
Oui, je cotise à la sécurité sociale  
Numéro : 1 85 04 259 159 25

Oui, je suis exonéré de TVA  
Domicile fiscal : France  
Déclaration revenu BNC : non  
Dispensé de précompte : non

À Boulogne-Billancourt, le 22 juillet 2021,

