



HAL
open science

Trois lectures de l'échec de Sylvie Goulard à la Commission

Olivier Costa

► **To cite this version:**

| Olivier Costa. Trois lectures de l'échec de Sylvie Goulard à la Commission. 2019. halshs-02402944

HAL Id: halshs-02402944

<https://shs.hal.science/halshs-02402944>

Submitted on 24 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Trois lectures de l'échec de Sylvie Goulard à la Commission

Olivier Costa

Le rejet de la candidature de Sylvie Goulard à la Commission a donné lieu à des interprétations divergentes : les uns y ont vu un [signe de vitalité démocratique](#), les autres une [manœuvre partisane](#) ou un [règlement de comptes visant le président français](#).

Ces désaccords reflètent les profondes ambiguïtés du système politique de l'Union européenne. Celles-ci nourrissent des controverses qui ne sont pas propres aux responsables politiques et aux militants : depuis les années 1950, le débat fait rage entre les chercheurs qui s'emploient à théoriser l'intégration européenne. Aujourd'hui, les « études européennes » restent structurées en diverses écoles qui proposent autant d'interprétations de ce qu'est l'Union et de ce qui régit sa marche. De ce débat complexe émergent trois lectures dominantes – l'[intergouvernementalisme, le néo-fonctionnalisme et le post-fonctionnalisme](#) – qui nous permettent de mieux comprendre les événements récents.

Trois versions de la même histoire

Les intergouvernementalistes envisagent l'intégration européenne comme le résultat de la recherche par les États membres d'arrangements susceptibles de leur procurer un bénéfice collectif : paix, sécurité, prospérité, protection de l'environnement, etc. Ils ne délèguent à l'Union que les compétences strictement nécessaires et ne participent au processus que tant qu'il sert leurs intérêts. L'Union n'est donc pas vue comme un quasi-État, mais comme une organisation internationale dont les principaux acteurs demeurent les responsables politiques nationaux et dont les institutions n'ont pas de réelle autonomie de décision et d'initiative. Selon les intergouvernementalistes, l'intégration européenne est dépourvue de dynamique propre : elle est ce qu'en font les États.

Les néo-fonctionnalistes ont une tout autre vision des choses. Selon eux, l'Union résulte des initiatives de diverses forces économiques, politiques et sociales au sein des États. Ces forces se sont accordées sur l'existence de besoins fonctionnels nécessitant que certaines décisions soient prises à l'échelle supranationale plutôt qu'à l'échelle nationale, quitte à rogner la souveraineté des États. L'intégration européenne est ainsi animée par une dynamique supranationale qui tend à se renforcer continuellement. Les néo-fonctionnalistes estiment que les États ont en partie perdu le contrôle du processus d'intégration, qui a acquis une véritable autonomie et repose désormais largement sur les initiatives d'institutions supranationales.

Le post-fonctionnalisme, théorie plus récente, fait le constat de tensions croissantes entre les besoins fonctionnels d'intégration européenne et les inquiétudes que cette intégration génère au sein des États. Depuis le milieu des années 1990, les controverses entourant l'Union ont engendré un processus de politisation de son fonctionnement, qui est désormais contraint par l'hostilité de certains partis politiques, de larges fractions de l'opinion, voire de leaders nationaux. L'intégration renvoie non plus à des enjeux strictement économiques, mais à des

questions sensibles telles que la religion, la culture, la souveraineté ou l'identité. De ce fait, tandis que l'intergouvernementalisme théorise un statu quo de l'intégration européenne, que le néo-fonctionnalisme prévoit son approfondissement graduel, le post-fonctionnalisme envisage la possibilité d'une désintégration en raison des crispations nationales qu'elle induit.

Comment expliquer l'existence de schémas d'interprétation aussi différents ? Il faut d'abord rappeler que l'intégration européenne s'est développée sans modèle précis. Ensuite, les négociations qui ont conduit à l'adoption des différents traités ont toujours été contraintes par la recherche de l'unanimité, et n'ont pu aboutir qu'en entretenant certaines ambiguïtés et en mêlant différentes approches. Les traités se prêtent donc aux trois interprétations évoquées plus haut. Les modalités de nomination de la Commission peuvent, elles aussi, faire l'objet de trois lectures très contrastées.

Trois approches de la nomination de la Commission

D'un point de vue intergouvernementaliste, le processus repose sur une négociation entre les chefs d'État ou de gouvernement au sein du Conseil européen. Il revient à celui-ci de choisir le (ou la) président·e de la Commission et d'avancer les noms des commissaires. Plus largement, il doit trouver un arrangement global pour que la nomination des principaux leaders de l'Union respecte des équilibres politiques, géographiques et de genre. La vraie négociation sur la composition de la Commission a donc lieu au sein du Conseil européen, et le reste du processus n'est qu'un habillage institutionnel.

Les néo-fonctionnalistes ont un point de vue très différent : ils considèrent que le processus dépend de décisions autonomes du président de la Commission et des députés européens. Il revient en effet au président pressenti de définir son programme et de se faire « élire » par le Parlement européen. Ceci fait, il doit choisir les commissaires parmi les noms avancés par chaque État, et décider de leurs attributions. Le Parlement doit ensuite auditionner ces candidats pour déterminer s'ils ont les qualités et compétences requises, puis investir le collège tout entier. En somme, d'un point de vue néo-fonctionnaliste, la nomination de la Commission repose largement sur l'interaction entre les deux principales institutions supranationales, en marge de l'influence des États.

Les post-fonctionnalistes rappelleront que le processus de nomination de la Commission est fortement contraint par les débats politiques que suscite l'Union dans les États membres. Il l'est aussi par le résultat des élections européennes. Les responsables nationaux, qui avaient jadis les coudées franches pour négocier à Bruxelles, doivent désormais tenir compte de cette nouvelle réalité. Le traité prévoit d'ailleurs que le président de la Commission est choisi en tenant compte du résultat des élections européennes et qu'il doit être ensuite « élu » par le Parlement européen. De même, les députés sont libres de déterminer quels sont les candidats-commissaires qui méritent ou non d'être nommés. Il y a donc une forte politisation du processus.

Trois analyses du rejet de la candidature de Mme Goulard

Il découle de ces trois visions autant d'interprétations du rejet de la candidature de Mme Goulard.

Pour les intergouvernementalistes, le Conseil européen s'était entendu sur les noms des candidats-commissaires, dans le cadre d'une vaste négociation. Celui de Mme Goulard, malgré les faits qui lui étaient reprochés, avait recueilli l'assentiment des autres responsables nationaux et de la présidente. Le chef de l'État français avait aussi obtenu pour la candidate française un large portefeuille regroupant le marché intérieur, l'industrie, la défense, l'espace, le numérique et la culture. Mme von der Leyen aurait affirmé à M. Macron avoir l'approbation des responsables des trois principaux groupes du Parlement européen – PPE (droite), S&D (socialistes) et Renew Europe (libéraux). Les intergouvernementalistes estiment que la négociation avait eu lieu et que sa remise en cause constitue une anomalie.

Pour les néo-fonctionnalistes, le Parlement européen n'a fait que son travail : il n'avait pas à prendre en considération les éventuels accords négociés au sein du Conseil européen, mais à examiner le profil de chaque candidat-commissaire selon ses propres critères de probité, de compétence et d'indépendance. Les députés européens n'ont pas à respecter la présomption d'innocence – principe qui oblige les juges, pas les élus – et étaient en droit d'écarter Mme Goulard. De même, n'étant pas tenus par les accords négociés au Conseil européen, ils étaient fondés à considérer que le portefeuille de la candidate française était trop large.

Enfin, pour les post-fonctionnalistes, la séquence est la parfaite illustration de la politisation de l'Union. Les débats au sein du Conseil européen ont été largement gouvernés par le jeu des partis : les représentants des États ont agi sous la pression de leurs opinions publiques respectives et se sont entendus au terme d'une négociation conduite entre démocrates-chrétiens, socialistes et libéraux. Cette logique partisane a gouverné la répartition des principaux postes, la composition de la Commission et la distribution de ses trois vice-présidences « exécutives ». Elle explique aussi le désir de certains élus PPE et S&D de faire chuter un candidat libéral pour compenser le rejet d'un candidat conservateur (le Hongrois László Trócsányi, qui devait prendre en charge le portefeuille « voisinage et élargissement ») et d'une candidate socialiste (Roumaine Rovana Plumb, pressentie pour le portefeuille « transports »). Les groupes PPE et S&D ont aussi voulu venger leurs leaders respectifs, écartés de la route de la présidence de la Commission par le Conseil européen, et tout particulièrement par Emmanuel Macron. Vue sous cet angle, la déconvenue de Mme Goulard résulte du fonctionnement normal d'institutions partisans, et ni Mme Merkel, ni Mme von der Leyen ne pouvaient valablement garantir que la candidate française serait adoubée.

Le détour par les théories évite de présenter les choses de manière simpliste et univoque. Les commentateurs et les responsables politiques devraient tenir compte, comme essaient de le faire les universitaires, des diverses approches de l'intégration européenne pour en avoir une image complète et équilibrée. Le rejet de la candidature de Mme Goulard ne doit pas être présenté comme une grave crise politique de l'Union, mais plutôt comme le résultat d'une configuration complexe qui a vu les rapports de force institutionnels et partisans prendre le pas sur les accords intergouvernementaux. C'est un signe de vitalité démocratique et de politisation de l'Union dont il faut prendre acte, que l'on s'en réjouisse ou non.

Si l'on se cramponne à l'explication du complot contre la France ou de sombres manœuvres partisans, il y aura alors une grave crise politique. Les temps et les traités ont changé, et les compétences et l'autonomie du Parlement européen et de la présidence de la Commission doivent être respectées par les responsables politiques nationaux. À défaut, la Commission von der Leyen aura le plus grand mal à obtenir l'investiture du Parlement européen et à conduire son action.