

PROJET

« NOUVEAUX DÉCIDEURS, NOUVEAUX DÉFIS »



IIIIIIII INSTITUT JACQUES DELORS

# RÉFORMER LA « GOUVERNANCE » EUROPÉENNE POUR UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS NATIONS PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

Yves Bertoncini et António Vitorino

*Préface de Philippe de Schoutheete*

ÉTUDES & RAPPORTS ► SEPTEMBRE 2014

105

PROJET « NOUVEAUX DÉCIDEURS, NOUVEAUX DÉFIS »

RÉFORMER  
LA « GOUVERNANCE » EUROPÉENNE  
POUR UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS NATIONS  
PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

Yves Bertoncini et António Vitorino

*Préface de Philippe de Schoutheete*

## TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE <i>de Philippe de Schoutheete</i>	6
RÉSUMÉ	9
INTRODUCTION	
QUELS CHANGEMENTS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS POUR L'UE ET L'UEM ?	18
<b>1. Consolider l'Union politique, au-delà du traité de Lisbonne</b>	<b>21</b>
1.1. Mieux légitimer l'exercice des compétences de l'UE	21
1.1.1. Briser le mythe des 80 % des lois d'origine communautaire	22
1.1.2. Mieux séparer le législatif et le réglementaire	24
1.1.3. Des normes communautaires moins intrusives	27
1.1.4. Le droit d'initiative législative : priorité aux citoyens	30
1.2. Un Parlement européen plus lisible	31
1.2.1. Des seuils majoritaires à abaisser	32
1.2.2. Plus de pouvoirs décisionnels, moins d'activités résolutoires	36
1.3. Un Conseil des ministres plus visible et plus efficace	38
1.3.1. Une transparence conforme à celle du Parlement européen en matière législative	39
1.3.2. Des présidences fixes plutôt qu'une présidence tournante	40
1.3.3. Des votes à la majorité qualifiée appelés à être plus nombreux	41

1.4. Une Commission plus verticale et collégiale	43
1.4.1. Sur le plan humain : une Commission bien composée	44
1.4.2. Sur le plan organisationnel : un collège plus fonctionnel basé sur des clusters	45
1.4.3. Une possible consolidation légale de ces évolutions fonctionnelles : un président et des vice-présidents de la Commission plus puissants	48
<b>2. Au-delà de la crise : parachever l'Union économique et monétaire</b>	<b>51</b>
2.1. Clarifier la répartition des compétences et des pouvoirs au sein de l'UEM	52
2.1.1. Le « régime FMI » (dans les « pays sous programme »)	54
2.1.2. Le « régime ONU » (pour le contrôle des excès budgétaires nationaux)	56
2.1.3. Le « régime hyper-OCDE » (pour le suivi des politiques économiques et sociales des États membres)	58
2.1.4. Le « régime Banque mondiale » (pour promouvoir davantage de réformes structurelles nationales)	60
2.2. Mieux gouverner la zone euro	61
2.2.1. Des sommets réguliers pour la zone euro	62
2.2.2. Un Eurogroupe doté d'un président à temps plein	63
2.2.3. Le rôle hybride de la Commission	63
2.2.4. Des services européens renforcés pour le gouvernement de la zone euro	64
2.3. Renforcer la dimension parlementaire de la zone euro	65
2.3.1. Un enjeu clé : le contrôle des gouvernements par leur parlement	66

2.3.2. Une « sous-commission zone euro » au Parlement européen	68
2.3.3. Une véritable conférence interparlementaire de l'UEM	69
2.3.4. Une répartition fonctionnelle des tâches entre parlements	70
2.4. Organiser la différenciation autour de la zone euro	71
2.4.1. La coopération renforcée, outil privilégié pour la différenciation	71
2.4.2. Un budget et des normes pour la zone euro	72
<b>CONCLUSION</b>	
UN AJUSTEMENT PROGRESSIF DES PRATIQUES POLITIQUES ET DES TRAITÉS	74
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	75
<b>SUR LES MÊMES THÈMES...</b>	76
<b>AUTEURS</b>	77

## PRÉFACE

de Philippe de Schoutheete

**L**a chancelière Merkel, s'adressant au Bundestag en décembre dernier, disait que, dans un monde en perpétuel changement, on ne pouvait pas prétendre qu'après avoir conclu le traité de Lisbonne, on ne modifierait plus jamais les traités européens. Cela ne marcherait pas : « *Das wird nicht funktionieren* », disait-elle.

La logique de ce raisonnement est, à long terme, imparable. Il n'y a aucune raison de supposer que l'entité européenne que nous avons construite, et non sans peine, par des traités successifs, pendant des décennies, a trouvé dans le traité de Lisbonne un niveau d'achèvement tel qu'il ne faille plus jamais le changer. Ce serait absurde.

Mais il faut accepter aussi, qu'à court terme, la négociation de modifications substantielles des traités européens nous ferait entrer dans un processus aléatoire et dangereux. C'est la crise économique, l'emploi, l'incertitude du lendemain, le manque de confiance dans les dirigeants, qui sont au cœur du débat politique. C'est la montée de l'eurosepticisme qui est préoccupante. Dans ce contexte, proposer un nouveau traité sur les institutions serait sans doute perçu, par beaucoup de citoyens européens, comme une provocation. Dans ce climat, qui peut croire vraiment qu'on va ratifier à l'unanimité un texte fondamental et nouveau ? Et comment négocier avec un grand pays membre, le Royaume-Uni, qui fait délibérément peser un doute existentiel sur sa participation ultérieure à l'entreprise commune ! Entamer une telle négociation serait, dans les conditions présentes, tout aussi absurde que de l'exclure à jamais.

L'étude publiée par António Vitorino, le président de Notre Europe - Institut Jacques Delors, et Yves Bertoncini, son directeur, s'efforce de répondre à cette contradiction. Cette synthèse rassemble des réflexions publiées au cours des derniers mois par l'Institut Jacques Delors. Elle se fonde sur l'idée que les

problèmes soulevés par le fonctionnement des institutions, la « gouvernance » européenne, la répartition des compétences, la démocratie décisionnelle, peuvent trouver des réponses politiques qui n'impliquent pas une modification des traités.

Les auteurs font un effort pédagogique pour clarifier la confusion qui règne dans l'opinion sur les concepts, les noms et les chiffres. Cet effort est particulièrement utile quand il s'agit de la gouvernance de l'Union économique et monétaire. Les dispositions adoptées, souvent en pièces détachées, dans l'urgence et sous la pression des événements, doivent être placées en perspective. On la trouve ici notamment dans un parallèle avec les pratiques d'autres institutions : le FMI, l'OCDE, l'ONU ou la Banque mondiale. On voit mieux ce qui relève d'une obligation de résultats et ce qui relève d'une obligation de moyens. On voit mieux le rapport entre la solvabilité et la souveraineté. Chacun sait que la crise a entraîné des transferts de compétences au niveau européen, mais en mesurer la portée exacte, et diverse, est un exercice salutaire.

D'autres considérations relèvent de ce qu'on pourrait appeler la discipline interne des institutions. Ne conviendrait-il pas que la Commission réfléchisse plus avant sur la subsidiarité et le principe *de minimis* ? On aurait pu éviter, peut-être, de régler la courbure des concombres. Ne conviendrait-il pas que le Parlement se concentre sur le législatif ? Qu'il évite de voter sur des sujets qui, même s'ils sont importants, outrepassent les compétences de l'Union ? On aurait pu se passer, peut-être, de résolutions sur le mariage homosexuel ou l'avortement. Ne conviendrait-il pas aussi que le Conseil rende plus transparent son processus décisionnel ? Qu'il se demande, peut-être, si la présidence tournante est vraiment la solution optimale quand on dépasse un certain nombre de participants.

Depuis le rapport Cecchini de 1988 nous savons que la « non-Europe » a un coût économique, que l'on peut même chiffrer. Les auteurs de la présente étude, dont les convictions européennes sont connues de tous, indiquent que le « trop d'Europe » peut avoir un coût politique, conduisant à l'incompréhension et au rejet. C'est une addition utile à notre réflexion.

La clarification de la réalité et des enjeux, une réflexion sur l'esprit qui doit inspirer le fonctionnement des institutions, une utilisation cohérente, notamment

pour l'UEM, des clauses de flexibilité et de différenciation qui existent dans le traité, permettent d'aller très loin. Sans doute, plus tard, sera-t-il utile d'apporter des modifications au traité. En attendant il faut mieux expliquer et mieux fonctionner. C'est la seule façon de retrouver la confiance défaillante. Peut-être même retrouver cette part de rêve, dont Jean-Claude Juncker parlait en juillet au Parlement européen, qui fait partie de notre héritage.

*Philippe de Schoutheete*  
*membre du Conseil d'administration de Notre Europe - Institut Jacques Delors*  
*et de l'Académie royale de Belgique*

## RÉSUMÉ

**L**es prises de positions relatives à la gouvernance de l'Union européenne (UE) et de l'Union économique et monétaire (UEM), qu'elles soient préalables ou consécutives au scrutin de mai 2014, incitent à approfondir le débat sur la légitimité et l'efficacité de la « Fédération européenne d'États nations » évoquée par Jacques Delors : il s'agit dans cette perspective de dégager des propositions d'action et de réformes salutaires à court et moyen termes, aussi bien pour consolider l'union politique à 28 que pour parachever l'UEM.

### 1. CONSOLIDER L'UNION POLITIQUE, AU-DELÀ DU TRAITÉ DE LISBONNE

Le système politique et institutionnel sur lequel repose le fonctionnement de l'UE a fait l'objet d'ajustements importants à la faveur de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ces ajustements ont eu un impact limité sur la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres, mais ils se sont efforcés de clarifier leur mode d'exercice. Ils ont principalement conduit à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, à rendre le Conseil européen et le Conseil plus visibles (présidence stable pour le premier, transparence des travaux législatifs du deuxième) et à redéfinir la composition de la Commission (réforme finalement non appliquée). C'est sur ces **4 registres que des ajustements complémentaires** pourraient être opérés à court et moyen termes, selon les orientations suivantes.

#### 1.1. Mieux légitimer l'exercice des compétences de l'UE

Il n'est **pas prioritaire de modifier la répartition des compétences** entre l'UE et ses États membres, mais plutôt de procéder à des **ajustements relatifs aux conditions d'exercice des compétences de l'UE**, qui font souvent l'objet de contestations se cristallisant sur la nature de la production normative

communautaire. C'est dans cette perspective que sont formulées les analyses et recommandations visant respectivement à :

- **Briser le « mythe des 80 % » des lois d'origine communautaire :** il s'agit de tenir un discours clair et étayé sur la base des données convergentes désormais disponibles, et qui font apparaître que la proportion de lois d'origine communautaire est globalement plus proche de 20 % que de 80 %, avec de fortes variations selon les secteurs ; il s'agira à terme de modifier les libellés trompeurs des traités, qui laissent penser que « l'éducation », « l'industrie » ou la « politique sociale » font partie des compétences de l'UE.
- **Mieux séparer ce qui relève du domaine « législatif » *stricto sensu* de ce qui relève du domaine « réglementaire » :** cela suppose une distinction plus stricte des « actes législatifs », des « actes délégués » et des « actes d'exécution » en fonction de leur portée politique ou technique, ainsi que l'usage des termes **directives/règlements d'exécution** ; ces ajustements auraient pour effet de souligner que l'UE intervient davantage sur des registres techniques à des fins de normalisation que dans la définition des lois qui régissent la vie de ses citoyens.
- **Rendre les normes communautaires moins intrusives :** il s'agit de susciter un « choc normatif » identifiant conjointement les secteurs dans lesquels davantage de normalisation européenne serait utile, mais aussi ceux dans lesquels les normes européennes pourraient être moins nombreuses ou moins intrusives. L'enjeu clé est de ne pas se limiter à une approche technique pointant le « coût de la non Europe », mais de la mettre en regard d'une analyse politique intégrant le « coût du trop d'Europe » sur des enjeux symboliques où il apparaîtrait que la présence de normes européennes suscite l'incompréhension, voire le rejet (des normes relatives à la taille des cages à poules à l'encadrement des aides publiques accordés par des acteurs locaux).
- **Donner la priorité aux citoyens en termes de droit d'initiative législative :** l'exercice du monopole de l'initiative législative confié à la Commission est fortement encadré par le Conseil européen et le Parlement européen et sa remise en cause pourrait fragiliser la position du collègue bruxellois au sein du triangle institutionnel ; il s'agit donc d'accorder une priorité au développement du nouveau « droit d'initiative citoyenne », en simplifiant ses conditions d'exercice, notamment s'agissant des conditions de recueil des signatures et des seuils imposés.

## 1.2. Un Parlement européen plus lisible

Considérablement renforcés par le traité de Lisbonne, les pouvoirs du Parlement européen devraient être exercés dans des conditions plus lisibles d'un point de vue démocratique, ce qui suppose notamment :

- **D'abaisser les seuils majoritaires nécessaires au moment des votes :** les règles proportionnelles en vigueur au sein du Parlement européen sont favorables au pluralisme politique, mais le fait qu'un grand nombre de votes ne puissent être adoptés à la majorité des suffrages exprimés n'est pas positif en termes de lisibilité démocratique, car cela fait **obstacle au regroupement de forces politiques perçues comme proches** (par exemple libéraux et conservateurs ou socialistes et écologistes) et rend obligatoire la formation de majorités trans-partisanes ; il convient donc d'abaisser chaque fois que possible les seuils majoritaires fixés par le Règlement intérieur du Parlement européen et, à terme, ceux qui sont définis par les traités.
- **D'œuvrer à un meilleur équilibre entre pouvoirs décisionnels et activités résolutoires :** le traité de Lisbonne s'est inscrit dans la lignée des traités précédents en renforçant les pouvoirs législatifs du Parlement européen, désormais quasiment placé sur un pied d'égalité avec le Conseil, et qui aurait vocation à atteindre une parité complète si un nouveau traité était élaboré ; dans l'immédiat, il serait cependant salutaire pour la lisibilité démocratique de leur action que les parlementaires européens se concentrent sur l'exercice de ces pouvoirs « législatifs », et qu'ils adoptent **moins de « résolutions non législatives », qui brouillent leur image et celle de l'UE** lorsqu'elles portent sur des enjeux domestiques sur lesquels ils n'ont pas de compétences ni de pouvoirs réels (par exemple s'agissant des enjeux de société tels que le mariage homosexuel ou l'avortement).

## 1.3. Un Conseil des ministres plus visible et plus efficace

Le Conseil des ministres est au cœur du pouvoir décisionnel communautaire, alors même qu'il s'agit de l'institution européenne la moins connue. Ce paradoxe politique doit conduire à trois séries d'ajustements visant à renforcer la légitimité et l'efficacité de cette institution, et qui lui permettront de prendre des décisions qui ne relèvent pas du Conseil européen, lequel pourra se concentrer sur l'adoption des grandes orientations et arbitrages dont l'UE a besoin.

- **Une transparence conforme à celle du Parlement européen en matière législative :** il est fondamental que « le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif », afin que les parties prenantes, médias et au-delà les citoyens puissent avoir accès à la diversité des positions en présence et aux fondements des compromis conclus, et donc essentiel que ses décisions soient formalisées via des **relevés de votes largement diffusés indiquant la position des États membres, y compris lorsqu'elles ne débouchent sur aucun accord** ou sur un rejet des projets présentés par la Commission.
- **Des présidences fixes plutôt qu'une présidence tournante :** le principe de présidence tournante au Conseil semble désormais présenter plus d'inconvénients que d'avantages, compte tenu du nombre d'États membres (une présidence tous les 14 ans et des nominations anticipées déconnectées des cycles politiques nationaux et européens) ; il convient donc d'en finir avec ce principe de rotation, comme cela est déjà le cas au niveau du Conseil européen (président stable) et dans le domaine de la politique étrangère et de défense (haut représentant, vice-président de la Commission) ; cela suppose de **choisir les titulaires des postes de présidents des formations sectorielles du Conseil, et en priorité du Conseil Affaires générales, en raison de leur compétence et de leur disponibilité présumée**, sur la base d'arbitrages globaux permettant de respecter les principaux équilibres politiques (petits et grands pays, droite et gauche, Nord-Sud-Est-Ouest).
- **Des votes à la majorité qualifiée appelés à être plus nombreux :** si le traité de Lisbonne a augmenté de près de 40 le nombre d'articles pour lesquels le Conseil des ministres vote à la majorité qualifiée, près de 80 articles demeurent aujourd'hui soumis à un vote à l'unanimité (voir *Tableau 4*) ; l'observation de la pratique du vote à la majorité qualifiée au Conseil sur une période longue permet de constater qu'il s'agit d'une incitation puissante pour favoriser la convergence des positions entre États membres, sans se muer pour autant en instrument de mise en minorité des pays récalcitrants, cette institution étant largement guidée par une culture du consensus ; une révision ultérieure des traités européens aurait donc vocation à approfondir ce mouvement d'extension progressive du champ d'application du vote à la majorité qualifiée, surtout si elle est appliquée aux domaines les moins sensibles en termes de souveraineté nationale (par exemple mesures de lutte contre les discriminations ou relatives au fonctionnement des institutions).

#### 1.4. Une Commission plus verticale et collégiale

La Commission doit continuer de dépendre de la double confiance du Conseil européen et du Parlement européen, mais son fonctionnement et son efficacité pourraient être améliorés sur la base de trois séries de changements, dont les fondements communs consistent à s'appuyer sur la logique du jeu politique européen usuel plutôt que sur une révision en profondeur des traités :

- **Une Commission mieux composée** : il s'agit d'abord pour les États membres et le Parlement européen de placer les « **bons commissaires aux bons endroits** » sur la base de critères principaux combinant une prise en compte fidèle des rapports de force partisans, l'équilibre entre pays d'origine des candidats ainsi que les éléments de profil cités par les traités (« compétence générale », « engagement européen », « indépendance »).
- **Un collègue plus fonctionnel basé sur des clusters** : la réduction de la taille de la Commission n'ayant pas été opérée, il s'agit de s'appuyer sur une organisation interne plus verticale, en attribuant un **rôle-clé aux six vice-présidents** actuels, choisis en fonction de leur poids politique et non afin de compenser l'étroitesse de leur portefeuille. Le président et les vice-présidents de la Commission pourront ainsi agir en liaison avec les autres commissaires dont les portefeuilles seraient liés à sept sphères de compétences œuvrant au service d'un même objectif politique, sur la base d'un « système de clusters » et de réunions régulières. La collégialité globale de la Commission sera quant à elle renforcée par des rencontres hebdomadaires organisées en fonction des apports des réunions des clusters ainsi que par des débats du collège plus ouverts et conclus par des **votes plus systématiques**.
- **Un président et des vice-présidents plus puissants** : la double légitimité de la Commission revêtira toujours une dimension diplomatique et civique clé, mais son efficacité serait à coup sûr renforcée si les changements politiques proposés plus haut étaient complétés à terme par **deux modifications légales** : d'une part celles relatives à certaines dispositions du **Règlement intérieur de la Commission, visant à faciliter la mise en œuvre du système de clusters** en attribuant, par exemple, certains droits spécifiques aux vice-présidents (procédures d'habilitation et de délégation) ; d'autre part un amendement léger mais décisif du traité concernant la **nomination des commissaires, et qui donnerait ce pouvoir au président de la Commission**, ce qui renforcerait la probabilité

de retrouver les bons commissaires aux bons postes, mais octroierait aussi au président de la Commission de véritables pouvoirs verticaux.

## 2. AU-DELÀ DE LA CRISE :

### PARACHEVER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Du point de vue politique et institutionnel, le parachèvement de l'UEM appelle au moins quatre types d'actions complémentaires visant à clarifier la répartition des compétences et des pouvoirs au sein de l'UEM, à mieux gouverner la zone euro, à renforcer la dimension parlementaire de la zone euro et à organiser la différenciation autour de la zone euro.

#### 2.1. Clarifier la répartition des compétences et des pouvoirs au sein de l'UEM

Il est urgent d'établir dans quelle mesure les réformes de la gouvernance de l'UEM ont restreint ou non le champ des souverainetés et des démocraties nationales. Cette clarification préalable est indispensable à la fois pour mettre en perspective les évolutions récentes et pour permettre d'engager sur des bases saines les ajustements dont a encore besoin la gouvernance de la zone euro.

Analyser la nature des différentes compétences exercées par l'UE dans le cadre de la nouvelle gouvernance de l'UEM au regard de celles qu'exercent des organisations internationales conduit à constater que les relations entre l'UE et ses États membres correspondent à quatre régimes politiques différents, en vertu desquels « l'atteinte » aux souverainetés nationales ou populaires est d'une portée politique extrêmement variable (voir *Tableau 6*) :

- Le « **régime FMI** » : la souveraineté des 4 « pays sous programmes » bénéficiaires de l'aide européenne est encadrée, dès lors que les représentants de la Troïka et du Conseil européen peuvent combiner **obligations de résultats et obligations de moyens, en exigeant des engagements précis** et importants en compensation des prêts qu'ils accordent. Hors nouvelle nécessité de sauvetage, un tel contrôle européen sur les choix budgétaires, économiques et sociaux opérés au niveau national ne semble pouvoir être élargi que dans l'hypothèse où tout ou partie des États membres s'engageait dans la mutualisation de leurs dettes nationales (Eurobills ou Eurobonds).

- Le « **régime ONU** » : il s'applique au contrôle des excès budgétaires nationaux (et non des budgets nationaux) et repose sur l'engagement des États membres à ne pas franchir certaines limites budgétaires (notamment 3 % du PIB de déficit). Dès lors qu'ils respectent ces limites, ils peuvent agir en toute liberté, mais s'ils les dépassent de manière persistante, ils peuvent théoriquement faire l'objet d'une approche coercitive, reposant sur de possibles sanctions financières. Dans tous les cas, les États membres sont confrontés à une **obligation de résultats (repasser sous la limite) mais non à une obligation de moyens** : il leur appartient de définir comment y parvenir et de respecter ou non les recommandations détaillées de l'UE.
- Le « **régime hyper-OCDE** » : il concerne les relations établies entre l'UE et ses États membres pour le suivi des politiques économiques et sociales nationales, et donc des « réformes structurelles ». Ces relations se fondent sur une combinaison d'incitations politiques (recommandations, contrôle et pressions mutuelles) entre États membres. Cette pression politique est bien supérieure à celle qu'exerce l'OCDE, mais elle n'a cependant aucun effet contraignant sur les choix politiques domestiques des États membres. En matière de réformes structurelles, **l'UE peut recommander, mais non commander**.
- Le « **régime Banque mondiale** » : il est fondé sur le principe selon lequel si l'UE apporte une aide financière à ses États membres, cette **aide doit servir à la promotion de réformes structurelles au niveau national**. La proposition d'instaurer un nouvel « instrument financier pour la convergence et les réformes structurelles » illustre cette approche, tout comme les tentatives répétées d'imposer une plus grande conditionnalité macro-économique en contrepartie de l'accès aux fonds structurels européens.

En l'absence de clarifications sur la portée réelle de leurs compétences et pouvoirs, les institutions européennes continueront à adopter des **positions et recommandations doublement contreproductives** : d'une part parce qu'elles seront perçues comme trop intrusives et donc illégitimes compte tenu de leur niveau de détail, d'autre part parce qu'elles n'auront au final aucun impact direct et concret sur les décisions prises par les États membres concernés.

## 2.2. Revoir l'architecture politique et institutionnelle de la zone euro

L'amélioration du **gouvernement de la zone euro** passe tout d'abord par trois séries d'ajustements politiques et institutionnels (voir *Tableau 5*) :

- Organisation de **Sommets zone euro réguliers** par son président permanent, avec la contribution du président de la Commission ;
- Création d'une **présidence à plein temps de l'Eurogroupe** ;
- Mise en place de services renforcés pour la zone euro : **Trio** Commission - BCE - Eurogroupe pour les sauvetages, rapprochement Services de la Commission - Secrétariat de l'Eurogroupe dans le cadre d'un « **Trésor européen** » et pour la coordination des politiques économiques.

Le **renforcement de la dimension parlementaire de la zone euro** suppose quant à lui les évolutions suivantes :

- Renforcement du contrôle exercé par les parlements nationaux sur leurs gouvernements pour toutes les décisions relatives à l'UEM ;
- Création d'une **sous-commission zone euro** ouverte à tous les parlementaires européens (dans la limite de 60 membres) ;
- Mise en place d'une authentique « **Conférence interparlementaire de l'UEM** », dotée d'un Règlement intérieur et de pouvoirs complémentaires à ceux du Parlement européen.

## 2.3. Organiser la différenciation autour de la zone euro

Comme le propose Jacques Delors, il serait souhaitable que les progrès ultérieurs de l'intégration économique et monétaire s'appuient sur le recours au mécanisme de la coopération renforcée, sur la base de deux options. Soit, de préférence, le recours à une **coopération renforcée globale pour l'UEM**, portant sur un ensemble d'initiatives, soit le recours à **plusieurs coopérations renforcées**, pour tenir compte des « géométries variables » dégagées entre États, au risque de complexifier la gouvernance de l'UEM. Sur le fond, la ou les coopération(s) renforcée(s) devrai(en)t principalement porter sur :

- **La mise en place des composantes d'un « budget de la zone euro »** : « Super fonds de cohésion » ou « Fonds de compétitivité » pour financer l'aide aux réformes structurelles d'une part ; « Fonds de stabilisation cyclique » visant à lisser les effets de la conjoncture, financé par les

États membres de la zone euro, le cas échéant sur la base d'une logique assurantielle.

- **Le rapprochement normatif au sein de la zone euro** : l'harmonisation **en matière fiscale** doit d'abord concerner l'impôt sur les sociétés, via une forme d'encadrement des taux tenant notamment compte des spécificités géographiques des pays ; l'harmonisation **en matière sociale** pourrait porter sur les règles relatives au salaire minimum et les mesures facilitant la mobilité transfrontalière des travailleurs (portabilité des qualifications et des pensions complémentaires notamment).

Certains des changements proposés sont possibles à très court terme, d'autres envisageables à moyen terme, notamment lorsqu'ils supposent une modification des traités. L'important est que l'ensemble de ces changements soit clairement inscrit dans une dynamique politique visant à renforcer l'ancrage du fonctionnement de l'UE auprès de ses citoyens et de ses États membres, afin de lui permettre d'être plus efficace et légitime.

## INTRODUCTION

### QUELS CHANGEMENTS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS POUR L'UE ET L'UEM ?

Les élections européennes de mai 2014 ont conduit à l'expression de messages politiques contradictoires à l'égard de l'Union européenne (UE), et qui ont principalement porté sur le contenu des politiques communautaires, notamment en termes d'équilibre rigueur/croissance ou d'engagement au niveau international. Le verdict de ces élections et les commentaires qu'elles ont suscitées ont aussi fait apparaître la nécessité de clarifier et d'ajuster la nature des pouvoirs de l'UE et son mode de fonctionnement. Les défis économiques, sociaux, identitaires et géopolitiques de grande envergure auxquels doit faire face l'UE requièrent avant tout des réponses politiques précises et efficaces s'appuyant sur des actions appropriées, et qui méritent toute l'attention et l'énergie des décideurs et des parties prenantes<sup>1</sup>. Il n'est pour autant pas moins important de se concentrer sur les institutions européennes qui doivent apporter ces réponses politiques et dont les missions et le bon fonctionnement sont déterminants pour son impact et son image.

Les principales analyses et recommandations formulées sur ce registre, y compris par les autorités européennes, portent aussi bien sur la gouvernance de l'Union économique et monétaire, marquée dans la dernière période par l'irruption de la « Troïka » et la conclusion du « Pacte budgétaire », que sur l'Union européenne au sens large, dont les interventions ont parfois été jugées trop tatillonnes et « illisibles » et dont le « triangle institutionnel » est souvent estimé opaque. Au total, l'ensemble des prises de positions préalables et consécutives au scrutin de mai 2014 incite à approfondir le débat sur la légitimité et l'efficacité de la « Fédération européenne d'États nations » évoquée par

1. Sur ce registre, voir notamment Jacques Delors et António Vitorino, « L'Union après les élections : demandez le programme ! », *Tribune, Notre Europe* – Institut Jacques Delors, juin 2014 et Jacques Delors, « Repenser l'UEM et "repositiver" la Grande Europe », *Tribune, Notre Europe* – Institut Jacques Delors, juillet 2013.

Jacques Delors, pour dégager des propositions d'action et de réformes salu-  
taires à court et moyen termes.

L'Union européenne (UE) est de fait une Fédération et une « union politique » d'un type particulier, qu'il s'agit à la fois de consolider et de parachever. La portée du droit communautaire, le vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres, le « bicaméralisme » et l'émergence d'une citoyenneté européenne sont par exemple des éléments d'ordre fédéral. L'exercice par les États du pouvoir constituant, le droit pour un État de se retirer de l'Union, la pratique de l'unanimité ou le fractionnement de la fonction gouvernementale entre Conseil européen, Conseil et Commission sont des éléments d'ordre confédéral. Il est possible d'estimer que ce caractère hybride est une solution transitoire prélu-  
dant à la naissance d'une « véritable » Fédération plus complète, mais aussi de souligner que mieux vaut améliorer l'existant, sur la base d'avancées concrètes, plutôt que de s'en remettre au « miracle de l'innovation institutionnelle »<sup>2</sup>. C'est dans cette perspective que les analyses et recommandations ci-dessous sont formulées, afin de proposer des réponses opératoires s'agissant des trois enjeux centraux que sont la répartition des compétences entre UE et États membres, le mode de gouvernement européen et la démocratie au sein de l'UE.

Ces analyses et recommandations portent tout d'abord sur l'UE toute entière, qu'il s'agit de rendre plus démocratique et plus efficace, afin qu'elle soit en mesure de servir au mieux ses États membres et ses citoyens, tous deux au fon-  
dement de sa légitimité comme le stipulent les traités. Ces analyses et recom-  
mandations tiennent compte des avancées importantes liées à l'entrée en  
vigueur du traité de Lisbonne qui, comme les traités précédents, a amélioré le  
fonctionnement de l'UE, sans toutefois inclure l'ensemble des éléments d'amé-  
liorations institutionnelles possible, à court et moyen termes. Elles insistent  
aussi sur nombre d'évolutions de nature politique, par exemple en termes de  
pédagogie relative à l'exercice des compétences de l'UE ou d'organisation  
interne de la Commission.

2. Sur ces enjeux voir Gaëtane Ricard-Nihoul, *Pour une Fédération européenne d'États-nations : la vision de Jacques Delors revisitée*, Larcier, 2011.

Les analyses et recommandations formulées ci-après portent également sur l'Union économique et monétaire (UEM), et plus précisément la zone euro, qui constitue le creuset d'une « union politique » déjà substantielle, mais susceptible d'être approfondie. La crise de la zone euro a radicalisé la critique du « déficit démocratique » de l'UE, notamment en conférant un pouvoir jugé exorbitant à certains pays européens (symbolisé par le duo « Merkozy ») ou, plus encore, en attribuant un rôle décisif à l'aréopage d'experts désigné sous le vocable de « Troïka ». Il semble dès lors d'autant plus nécessaire d'analyser de manière précise la dimension démocratique de cette crise que le renforcement des critiques du « despotisme bruxellois » coexiste avec l'intensification sans précédent des débats publics auxquels cette crise donne lieu, partout dans l'UE. Un tel contraste doit inciter à aller au-delà des apparences et des réflexes pavloviens à l'œuvre vis-à-vis du fonctionnement de l'UE<sup>3</sup>, afin de ne pas confondre hâtivement déficit d'efficacité, déficit de popularité et déficit démocratique, puis envisager les évolutions nécessaires pour parachèvement l'UEM sur des bases claires<sup>4</sup>.

Comme on le verra, l'ensemble des évolutions et réformes ainsi proposées ne supposent pas nécessairement une révision de grande ampleur des traités existants, même si certains ajustements des traités sont suggérés ici ou là. C'est aussi en fonction des attitudes et décisions des acteurs politiques agissant au nom de l'UE et de l'UEM que ces dernières pourront être plus efficaces et légitimes, et ainsi mieux répondre aux aspirations de leurs États membres et de leurs citoyens.

3. Sur ces enjeux, voir Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, « Séminaire sur la méthode communautaire – Éléments de synthèse », avec des contributions de José Manuel Barroso, Jacques Delors et António Vitorino, *Synthèse*, Notre Europe, mai 2012.

4. Pour de plus amples développements sur ces enjeux, voir Yves Bertoncini, « Zone euro et démocrati(e)s : un débat en trompe l'œil », *Policy Paper n° 94*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013.

# 1. Consolider l'Union politique, au-delà du traité de Lisbonne

Le système politique et institutionnel sur lequel repose le fonctionnement de l'UE a fait l'objet d'ajustements importants à la faveur de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, dont les dispositions découlent pour une bonne part des conclusions de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Ces ajustements ont eu un impact limité sur la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres, mais ils se sont efforcés de clarifier leur mode d'exercice. Ils ont principalement conduit à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, à rendre le Conseil européen et le Conseil plus visibles (présidence stable pour le premier, transparence des travaux législatifs du deuxième) et à redéfinir la composition de la Commission (réforme finalement non appliquée suite à une décision du Conseil européen consécutive au « non » irlandais). C'est sur ces 4 registres que des ajustements complémentaires pourraient être opérés à court et moyen termes, selon les orientations décrites ci-après<sup>5</sup>.

## 1.1. Mieux légitimer l'exercice des compétences de l'UE

Il n'est pas certain que l'UE ait besoin de se voir confier de nouvelles compétences à court et moyen termes, dès lors que les traités actuels inventorient déjà 5 domaines de compétences exclusives, 13 domaines de compétences partagées et 7 domaines dans lesquels l'UE dispose de compétences d'appui et de coordination.

Un nouvel ajustement formel de la répartition des compétences paraît d'autant moins nécessaire que l'usage de la clause de flexibilité figurant dans les traités (article 352 TFUE) permettrait d'autoriser d'éventuelles interventions novatrices de l'UE. Inversement, d'éventuels rapatriements de compétences au niveau national devraient être justifiés au cas par cas par les autorités nationales demandeuses, à qui incombe « la charge de la preuve » ; au-delà des

5. Sur cette approche plus large, voir Thierry Chopin, « "L'Union politique" : du slogan à la réalité », *Question d'Europe n° 280*, Fondation Robert Schuman, mai 2013.

difficultés techniques d'une telle justification, il s'agirait par ailleurs de réunir l'unanimité des États membres afin de procéder aux modifications des traités nécessaires.

Dans ce contexte, la priorité doit être de procéder à des ajustements relatifs aux conditions d'exercice des compétences de l'UE, qui font souvent l'objet de contestations se cristallisant sur la nature de la production normative communautaire<sup>6</sup> : c'est dans cette perspective que sont formulées les analyses et recommandations qui suivent.

### 1.1.1. Briser le mythe des 80 % des lois d'origine communautaire

Mieux légitimer l'exercice des compétences de l'UE requiert tout d'abord une première clarification de nature pédagogique portant sur l'importance des lois d'origine communautaire. Cette donnée politique centrale fait en effet l'objet d'une surenchère continuelle, aussi bien de la part des opposants à la construction européenne que de ses zéloteurs les plus inconséquents, au point d'entretenir le mythe selon lequel 80 % des lois appliquées dans les États membres serait produit à « Bruxelles »<sup>7</sup>.

Dans ce contexte, un ajustement du libellé des traités serait utile pour clarifier la portée exacte des compétences communautaires : il est en effet à la fois inexact et trompeur de lire que « l'éducation », « l'industrie » ou la « politique sociale » font partie des compétences de l'UE, fussent-elles d'appui ou de coordination. Et il serait nettement préférable de s'en tenir à des qualificatifs plus précis : à titre d'exemple, l'UE n'a pas de compétences générales en matière d'éducation, mais plutôt en matière d'échanges et de coopération aux niveaux éducatif et universitaire. Pourquoi dès lors les traités n'évoquent-ils pas « l'espace européen d'éducation et de formation », de la même manière qu'ils évoquent « l'espace de liberté, de sécurité et de justice », sans aller jusqu'à prétendre que la « sécurité » et la « justice » sont des compétences de l'UE ?

6. Sur cet enjeu, voir Yves Bertoncini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *Études & Rapports n° 73*, Notre Europe, juin 2009.

7. Sur cet enjeu, voir Yves Bertoncini, « L'UE et ses normes : prison des peuples ou cages à poules ? », *Policy Paper n° 112*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014.

De même serait-il souhaitable de séparer clairement au niveau communautaire ce qui relève du domaine « législatif » *stricto sensu* de ce qui relève du domaine « réglementaire », ce qui aurait pour effet de souligner que l'UE intervient bien davantage sur des registres techniques à des fins de normalisation que dans la définition des lois qui régissent la vie de ses citoyens (sur cette distinction nécessaire, voir § 1.1.2.).

Dans l'immédiat, l'urgence est cependant davantage politique que juridique : elle suppose que les acteurs et observateurs des affaires européennes tiennent un discours clair et étayé quant à la portée réelle des compétences de l'UE et à la proportion de lois d'origine communautaire, sur la base des données convergentes désormais disponibles, et qui font apparaître que cette proportion est globalement plus proche de 20 % que de 80 %, avec de fortes variations selon les secteurs (voir *Encadré n° 1*).

---

## ENCADRÉ N°1 ► L'impact des normes communautaires au niveau national<sup>8</sup>

### 1. Des normes européennes ayant une portée sectorielle très variable

- l'européanisation des lois nationales est importante dans quelques secteurs (agriculture, services financiers, environnement, etc.) et très réduite dans d'autres (éducation, protection sociale, logement, sécurité, etc.).
- cet état des lieux contrasté découle de la grande concentration sectorielle des interventions juridiques de l'UE, qui portent essentiellement sur l'agriculture, le marché intérieur, puis les relations extérieures.

### 2. Un impact normatif transversal : le pouvoir d'encadrement de l'UE

- les États sont tenus de notifier un grand nombre d'aides publiques à l'UE, dont le contrôle n'empêche pas des dizaines de milliards d'euros d'aides d'être accordés chaque année, y compris aux secteurs bancaire et ferroviaire ;
- la répartition des pouvoirs au sein de l'UEM permet à l'UE d'encadrer les politiques nationales, mais elle ne limite pas drastiquement les capacités d'action des États, notamment en termes de déficit budgétaire.

8. Pour plus de précisions sur ces données, voir Yves Bertoncini, « L'UE et ses normes : prison des peuples ou cages à poules », *op. cit.*

### 3. Des normes de portée réglementaire plutôt que législative

- seulement un quart des directives transposées en France comportent une dimension législative, contre trois quart une dimension purement réglementaire (y compris sur la taille des cages à poule) ;
- près des 2/3 des projets de directives et règlements soumis au Conseil des ministres ont une dimension législative, mais seulement 12 % environ de l'ensemble des directives et règlements adoptés par le Conseil, le Parlement européen et la Commission.

### 4. Un impact normatif de l'UE plutôt subsidiaire : 20 % plutôt que 80 %

- toutes les études disponibles convergent vers une proportion de lois nationales d'origine communautaire oscillant entre 10 % et un tiers selon les pays ;
- cette proportion varie selon les méthodes de calcul utilisées, mais demeure compris dans cette fourchette comme le montrent les études portant sur l'Allemagne et la France.

Remettre à sa juste place l'importance des normes communautaires au regard des lois nationales est à la fois salutaire d'un point de vue civique et utile d'un point de vue politique. Une telle clarification pédagogique n'est en effet nullement contradictoire avec la volonté de promouvoir davantage d'interventions de l'UE dans certains domaines : il est même beaucoup plus cohérent de plaider en ce sens en précisant que l'UE ne produit que 20 % des normes en vigueur qu'en proclamant qu'elle produit déjà 80 % de nos lois (car si tel était le cas, où serait alors sa marge de progression éventuelle ?). En tout état de cause, il s'agit là d'un travail pédagogique de première importance pour l'ensemble des acteurs du débat public européen, et au premier chef pour les autorités nationales et communautaires.

#### 1.1.2. Mieux séparer le législatif et le réglementaire

Au niveau des États membres de l'UE, une séparation nette est opérée entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif : le premier est exercé par le Parlement, qui est seul habilité à adopter des lois ; le fait que le Parlement puisse, dans des cas exceptionnels, déléguer ses prérogatives au gouvernement (exemple de la technique des ordonnances en France) ne fait que confirmer cette règle. Une telle « séparation des pouvoirs » varie naturellement selon les pays, qui n'ont pas tous la même conception de la hiérarchie des normes ; elle n'a pas cours au niveau communautaire, malgré les efforts de clarification entrepris par la CJUE puis les rédacteurs des traités :

- Au niveau communautaire, il n’y a tout d’abord pas de distinction « instrumentale » entre les actes normatifs de portée générale : l’UE adopte des directives ou des règlements sans que l’un de ces instruments soit réservé au législateur (Conseil et Parlement européen), sur le modèle des « lois » au niveau national.
- Au niveau communautaire, la distinction législatif / exécutif ne peut pas être fondée non plus sur des éléments « matériels » : les actes de droit dérivé portent certes plutôt sur des « éléments essentiels » et de grands « choix politiques » lorsqu’ils sont adoptés par le « législateur » communautaire ; mais ils peuvent être indifféremment « législatifs » ou « non législatifs » au regard du droit national, comme le montre la nature des actes de transposition des directives utilisées en France (voir *Tableau 1*)<sup>9</sup>.

**TABLEAU 1** ► Nombre et nature matérielle des actes de transposition des directives communautaires en France pour la période 2000-2010

Types d’actes	ACTES DE PORTÉE LÉGISLATIVE			ACTES DE PORTÉE RÉGLEMENTAIRE			TOTAL
	DDADC*	Lois	Ordonnances	Décrets	Arrêtés	Divers**	
Nombre d’actes	62	224	67	788	1 356	34	<b>2 531</b>
Total actes LEG/REGL	353			2 178			
Proportion d’actes LEG/REGL	14 %			86 %			
Nombre de directives concernées	236			757			<b>993</b>
Nombre de directives concernées/an	21,4			68,8			<b>90,2</b>
Proportion de directives/an	23,8 %			76,2 %			<b>100</b>

Source : données SGAE, calculs Y. Bertoncini.

\* Les « DDADC » sont des lois et ordonnances portant diverses dispositions d’adaptation au droit communautaire.

\*\* Les actes de portée réglementaire « divers » correspondent par exemple à des décisions d’autorité administrative indépendante.

9. Les pays de l’UE ne transposent pas nécessairement les directives communautaires sur le même mode, y compris matériel : ainsi des dispositions transposées par voie réglementaire en France peuvent elles être transposées par voie législative dans d’autres États membres, compte tenu d’une conception différent de la hiérarchie des normes.

- La caractérisation d'acte « législatif » communautaire ne repose pas non plus sur une distinction « organique » : le législateur (Conseil et Parlement européen) et l'exécutif (Commission et Conseil) communautaires peuvent tous deux adopter des directives et des règlements ; on peut certes considérer les actes normatifs adoptés par le législateur comme des actes de droit « secondaire » et les actes normatifs adoptés par le second comme des actes de droit « tertiaire » (les traités constituant le droit « primaire »), mais cela ne préjuge pas complètement du contenu matériel de tels actes, comme le confirment par exemple les données relatives à la transposition des directives en France (voir *Tableau 2*).

**TABLEAU 2** ► **Mode de transposition des directives en France entre 2000 et 2008**

PROPORTION DE DIRECTIVES	TRANSPPOSITION LÉGISLATIVE*	TRANSPPOSITION RÉGLEMENTAIRE**
Conseil	58,2 %	41,8 %
Conseil et Parlement européen	48,1 %	51,9 %
Commission	3,5 %	96,5 %
<b>Total</b>	<b>26,6 %</b>	<b>73,4 %</b>

Source : Yves Bertoncini, « Les interventions de l'UE au niveau national », *Études & Rapports n° 73*, Notre Europe, juin 2009.

\* Transposition par la loi ou par voie d'ordonnance.

\*\* Transposition par voie de décrets, d'arrêtés et d'actes divers.

Le fait que la proportion d'actes de nature réellement législative soit beaucoup plus substantielle pour le Conseil et le Parlement européen que pour la Commission doit tout d'abord inciter à modifier les termes utilisés pour les désigner. Le traité de Lisbonne stipule certes déjà (dans son article 289, alinéa 3 - TFUE) que « les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs ». Mais il faut utiliser d'autres termes pour désigner les actes d'exécution présumés non législatifs adoptés par la Commission (dans le cadre de procédures comitologiques) : il suffit pour cela de les appeler directives d'exécution et règlements d'exécution afin de donner une première indication claire de ce qui relève de l'essentiel et de l'accessoire ; cela ne nécessite pas de révision des traités mais simplement une modification des termes en usage au niveau communautaire.

Le fait que la proportion de directives « non législatives » adoptée par l'un ou l'autre des « législateurs » communautaires soit non négligeable (environ la moitié des directives adoptées en codécision) doit inciter à une autre clarification plus ambitieuse, dans le prolongement de celle introduite par le traité de Lisbonne avec la création de « l'acte délégué » (article 290 TFUE).

Celui-ci constitue en effet un nouvel acte communautaire réputé « non législatif », mais qui permet à la Commission de compléter ou de modifier « certains éléments non essentiels d'un acte législatif », dans des conditions particulières. La création de ce nouvel acte juridique a en grande partie été décidée afin de permettre à la Commission de définir elle-même des règles sur des enjeux très techniques, après délégation du « législateur » communautaire ; elle a pour effet d'introduire une forme de hiérarchie des normes entre « actes législatifs », « actes délégués » et classiques « actes d'exécution » (article 291 TFUE) adoptés par la Commission. Pour que ce nouvel ordonnancement soit clair d'un point de vue politique et civique, il convient désormais que les autorités communautaires (et leurs services juridiques) veillent à ce que les textes soumis aux législateurs se bornent à contenir des dispositions de nature authentiquement législative, tandis que les actes d'exécution et les actes délégués doivent s'en tenir à des dispositions non législatives. C'est aussi de cette manière que la production normative communautaire pourra à la fois associer en amont les décideurs les plus légitimes pour l'adopter, puis être mieux perçue en aval pour ce qu'elle est, à savoir une production normative en partie législative, mais en majorité non législative. Une telle clarification apparaît indispensable afin de clarifier la nature des compétences et des pouvoirs exercés par l'UE au regard de celles des États membres.

### 1.1.3. Des normes communautaires moins intrusives

Les clarifications pédagogiques recommandées ci-dessus ne suffiront pas nécessairement à clore le débat sur l'impact des normes communautaires au niveau national, qui impose donc des actions politiques plus spécifiques.

Il s'agit ainsi d'une part pour les institutions européennes de concentrer leurs initiatives sur un nombre restreint de priorités politiques bien ciblées ; et d'autre part de veiller à la stricte application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, sous le contrôle des parlements nationaux et de la Cour de Justice.

Sur ces bases, il leur revient enfin, et plus spécialement à la Commission, de limiter strictement la production « bureaucratique » de normes communautaires dans certains secteurs ou d'atténuer la portée de certaines des normes communautaires actuelles, afin d'adresser un signal clair aux opinions publiques et aux États membres.

Ce « signal normatif » sera équilibré s'il identifie conjointement les secteurs dans lesquels les normes européennes pourraient être moins nombreuses ou moins intrusives et ceux dans lesquels davantage de normalisation européenne pourrait être jugée utile, par exemple en matière fiscale ou énergétique. Il est en effet essentiel de bien décrypter les aspirations très contradictoires exprimées lors des élections européennes de mai 2014 et tout au long de l'année dans les arènes politiques nationales. Il appartient aux nouvelles autorités européennes de se livrer rapidement à ce double inventaire afin de le mettre en débat au cours des prochains mois. En tout état de cause, il ne doit pas s'agir d'engager le retrait ou la réécriture de normes dont le maintien bénéficierait d'un appui majoritaire des opinions publiques.

À titre d'exemple, lorsque la Commission « Barroso 1 » a décidé de « Mieux légiférer » (c'est-à-dire souvent de « Moins légiférer »), y compris dans le domaine des services financiers, il n'est pas certain qu'elle ait opéré des arbitrages bénéfiques pour les économies et les sociétés de l'UE, et qui auraient reçu l'assentiment du plus grand nombre. Elle a en revanche été mieux inspirée lorsqu'elle a décidé d'en finir avec les normes communautaires sur la courbure des concombres, qui dataient de 1973, et qui avaient suscité nombre d'incompréhensions et de railleries.

Le « signal normatif » que les autorités européennes adresseront aux États membres et aux citoyens sera également équilibré s'il présente clairement les termes du débat en termes d'efficacité, mais aussi de légitimité. Il est essentiel d'admettre que, compte tenu de la manière dont elles sont perçues, certaines de ces normes génèrent plus de coûts sur le plan politique que de gains en matière économique et sociale.

L'enjeu clé est de ne pas se limiter à une approche technique pointant à juste titre le « coût de la non Europe »<sup>10</sup> dans nombre de secteurs, mais de la mettre en regard d'une analyse politique intégrant le « coût du trop d'Europe », dans les domaines où il apparaîtrait que la présence de normes européennes suscite *de facto* l'incompréhension, voire le rejet. Il doit ainsi être clair qu'il est possible de renoncer à l'adoption de nouvelles normes communautaires, pour des raisons politiques voire symboliques, y compris au détriment du pouvoir d'achat des Européens ou au prix d'une moindre protection de leur santé. L'essentiel est qu'un tel arbitrage soit opéré de manière explicite et publique (et non comme souvent de manière implicite), afin que ces avantages et inconvénients soient clairement perçus par les citoyens et l'ensemble des acteurs concernés.

Les institutions européennes ont une responsabilité particulière face un tel arbitrage coût-bénéfice, au premier rang desquelles la Commission, puisqu'elle dispose du monopole de l'initiative législative. Il est notamment indispensable que le collège des commissaires exerce pleinement son rôle sur ce registre, afin d'orienter au mieux l'activisme des services de la Commission. La responsabilité des institutions européennes est d'autant plus grande qu'elles ne peuvent guère compter sur les autorités nationales pour assurer le « service après-vente » des normes communautaires : soit parce que les ministres et chefs d'État et de gouvernement ne se sentent pas directement parties prenantes de la production de certaines normes, notamment lorsqu'elles sont adoptées *via* des procédures « comitologiques » ; soit parce qu'ils n'ont pas envie de dépenser un peu de leur capital politique pour la défense de l'UE et de ses réalisations ; soit, pis encore, parce qu'ils peuvent se laisser aller à des postures démagogiques ciblant telle ou telle norme communautaire particulièrement symbolique dans leur pays<sup>11</sup>. C'est donc vraiment à la Commission de mesurer à quel point la production de nouvelles normes communautaires ou le réajustement du contenu de certaines normes actuelles peut servir « l'intérêt général européen » et plus précisément faire écho aux messages politiques émanant des États membres, tout en améliorant la lisibilité des interventions de l'UE auprès de ses citoyens.

10. Selon l'expression popularisée par le "Rapport Cecchini", *Research on the Cost of non-Europe - Basic Findings*, volumes 1 à 16, Commission des C.E., Série Documents, 1988.

11. Par exemple, celle visant à favoriser la libre circulation du « fromage au lait cru » hier (François Mitterrand) ou celle encadrant la production domestique d'alcool aujourd'hui (Victor Orban).

Le « signal normatif » adressé par les autorités communautaires sera enfin d'autant plus audible s'il porte sur des normes ayant cristallisé le débat public au niveau européen ou national, et qui revêtent à ce titre une dimension symbolique. Il est relativement aisé pour la Commission d'identifier de telles normes, via ses représentations dans les États membres ou sur la base d'enquêtes d'opinion (disponibles ou à commander). À titre illustratif et de manière plus « impressionniste », on se bornera ici à identifier au moins deux catégories de normes qu'il s'agirait de rendre moins intrusives afin de susciter un « choc normatif » salutaire : d'une part les normes de protection sanitaire, phytosanitaire ou environnementale, utiles sur le fond mais qui défraient régulièrement la chronique au point d'affaiblir l'image de l'UE (normes sur la présentation des bouteilles d'huile d'olive, sur la consommation en eau des toilettes, sur la taille des cages à poule, sur la chasse aux oiseaux migrateurs, etc.) ; d'autre part les normes liées aux règles de concurrence européenne, et notamment celles portant sur l'encadrement des aides d'État, qui prévoient certes des seuils (trop bas ?) en dessous desquels l'UE n'a pas vocation à intervenir (règles dites du « *de minimis* ») mais qui imposent *de facto* un contrôle tatillon à des acteurs publics nationaux et locaux qui n'en comprennent souvent ni la lourdeur, ni la légitimité.

#### 1.1.4. Le droit d'initiative législative : priorité aux citoyens

L'exercice du monopole de l'initiative législative confié à la Commission est fortement encadré : le collège bruxellois s'inspire en effet sur ce registre des conclusions du Conseil européen d'une part, des orientations du Parlement européen d'autre part, dans le cadre de son programme de travail annuel. Mais ce monopole lui permet de jouer un rôle irremplaçable au moment de la rédaction du contenu des propositions de directive et de règlement, après consultation de l'ensemble des parties prenantes concernées, en s'efforçant de servir l'intérêt général européen. Mettre en cause ce monopole de l'initiative législative, en le confiant par exemple au Parlement européen, pourrait fragiliser la position de la Commission au sein du triangle institutionnel, au sein duquel son rôle d'intercesseur a d'ores et déjà été relativisé au regard de

la forte hausse du nombre d'accords en première lecture entre le Conseil et le Parlement européen<sup>12</sup>.

Introduit par le traité de Lisbonne, le « droit d'initiative citoyenne », c'est-à-dire la possibilité donnée à un groupe représentatif de citoyens de l'UE de demander à la Commission de proposer une initiative législative, offre un potentiel d'évolution plus prometteur, puisqu'il donne corps à la notion de démocratie participative au niveau européen. Ce nouveau droit a d'ores et déjà été exercé par plus d'une vingtaine de groupes de citoyens issus d'au moins 7 pays de l'UE et ayant réuni plus d'un million de signatures. Plusieurs des initiatives éligibles lancées ont réussi à franchir ce seuil d'un million de signatures et ont donc généré un authentique débat pan-européen, auquel la Commission est désormais en position de donner suite. Mais de nombreuses autres mobilisations ont été confrontées à des difficultés à la fois techniques, juridiques et politiques qui ont entravé leur développement, et qui ont fait apparaître la nécessité de simplifier les conditions d'exercice de ce droit d'initiative, notamment s'agissant des conditions de recueil des signatures (mise à disposition d'un système de collecte en ligne) et du délai de 12 mois imposé pour cette collecte, qui apparaît trop court pour des acteurs associatifs dépourvus de moyens d'action suffisants au niveau pan-européen (un délai de 24 mois serait par exemple préférable). Il appartient aux autorités européennes et nationales de procéder à ces simplifications sur la base des premiers bilans d'étape établis après quelques années d'exercice du droit d'initiative citoyenne.

## 1.2. Un Parlement européen plus lisible

La consolidation politique de l'UE passe également par le Parlement européen, dont les pouvoirs ont été considérablement renforcés par le traité de Lisbonne et qui a vocation à être le réceptacle des aspirations des électeurs désignant ses membres. Cela suppose d'abord de revoir la manière dont cette institution prend ses décisions, sans exclure un éventuel renforcement complémentaire des pouvoirs qu'elle détient.

<sup>12</sup>. Sur ce sujet, voir Olivier Costa, Renaud Dehousse et Aneta Trakalova, « La codécision et les accords précoces. Progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Études & Rapports n° 84*, Notre Europe, mars 2011.

### 1.2.1. Des seuils majoritaires à abaisser

Le fonctionnement du Parlement européen repose pour une bonne base sur des règles proportionnelles (pour l'attribution des responsabilités, des rapports et des temps de parole, etc.), ce qui est une bonne chose d'un point de vue démocratique pour permettre une expression pluraliste des différents courants d'opinion représentatifs des citoyens de l'UE.

Que nombre de votes du Parlement européen ne puissent être adoptés à la majorité des suffrages exprimés n'est en revanche pas positif en termes de lisibilité démocratique, car c'est l'application d'une telle règle qui permet le plus aisément d'atteindre des seuils majoritaires propices au regroupement de forces politiques proches sur des enjeux clés (par exemple libéraux et conservateurs ou socialistes et écologistes), surtout compte tenu du taux d'absentéisme lors des séances plénières. À l'inverse, la nécessité de réunir la « majorité des membres qui composent le Parlement européen (PE) », voire des majorités supérieures (2/3 des membres, et plus rarement 3/5) impose très souvent la formation de majorités trans-partisanes et de circonstance, et brouille par la même la lisibilité politique et idéologique des décisions de l'assemblée de Strasbourg.

Il ne convient certes pas d'abaisser tous les seuils majoritaires actuellement fixés par le Règlement intérieur du Parlement européen et, dans certains cas, par les traités eux-mêmes (voir *Tableau 3*) : il n'est en particulier par utile de changer le seuil d'adoption d'une motion de censure (2/3 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le PE), car cela serait susceptible de fragiliser la Commission. Mais l'abaissement des seuls majoritaires en vigueur serait très utile dans d'autres domaines, par exemple pour les votes portant sur : une demande d'initiative législative adressée à la Commission (actuellement majorité des membres composant le PE - article 225 TFUE) ; l'adoption des projets d'amendements en matière budgétaire lors de la 1<sup>re</sup> phase de discussion (majorité des membres composant le PE) ; un avis conforme visant à constater la violation des principes du traité (2/3 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le PE - article 7.6 TUE) ; etc. L'abaissement de ces seuils permettra une plus libre expression des clivages partisans au Parlement européen, et donc une meilleure lisibilité démocratique de cette institution.

**TABLEAU 3** ► Les règles de vote au Parlement européen telles que fixées par son règlement intérieur ou par les traités (lorsque signalé\*)

RÈGLES DE VOTE EN MATIÈRE DE NOMINATION/DESTITUTION	
<b>Élections internes au Parlement européen</b>	
Président du Parlement européen	1 <sup>er</sup> à 3 <sup>e</sup> tour : majorité absolue des suffrages exprimés 4 <sup>e</sup> tour : (si nécessaire) idem mais seulement entre les 2 députés ayant obtenu le plus grand nombre de voix au 3 <sup>e</sup> tour
Vice-présidents du Parlement européen	1 <sup>er</sup> tour : majorité absolue des suffrages exprimés 2 <sup>e</sup> tour : (si nécessaire) idem 1 <sup>er</sup> tour 3 <sup>e</sup> tour : (si nécessaire) majorité relative
Questeurs du Parlement européen	Idem vice-présidents
Interruption des mandats ci-dessus	Majorité des 3/5 des suffrages exprimés
<b>Investiture/censure de la Commission européenne</b>	
Investiture président Commission	Majorité des suffrages exprimés
Investiture Commission	Majorité des suffrages exprimés
Censure de la Commission*	2/3 suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement (article 234 TFUE)
<b>Autres nominations</b>	
Membres de la Cour des comptes	Majorité des suffrages exprimés pour chaque candidat
Médiateur (nomination & destitution)	Majorité des suffrages exprimés
RÈGLES DE VOTE EN MATIÈRE LÉGISLATIVE	
Initiative législative (demande à la Commission qu'elle fasse une proposition)*	Majorité des membres composant le Parlement (article 225 TFUE)
<b>1<sup>ère</sup> lecture (procédures de codécision, de consultation et de coopération)</b>	
Amendements proposition Commission	Majorité des suffrages exprimés
Rejet proposition Commission	Majorité des suffrages exprimés

**2<sup>ème</sup> lecture (procédures de codécision et de coopération)**

Adoption ou amendements proposition Commission*	Majorité des membres composant le Parlement (article 294.2 TFUE)
Rejet proposition Commission*	Majorité des membres composant le Parlement (article 294.2 TFUE)

**3<sup>ème</sup> lecture (procédure de codécision)\***

Majorité des suffrages exprimés (article 295.5 TFUE)

**RÈGLES DE VOTE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE**

**1<sup>ère</sup> phase**

Projets d'amendements	Majorité des membres composant le Parlement
Propositions de modifications	Majorité des suffrages exprimés
Projets d'amendements dépassant le taux maximal d'augmentation	3/5 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement

**2<sup>ème</sup> phase**

Projets d'amendements	2/3 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement
Rejet global du budget	2/3 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement
Vote des douzièmes provisoires	3/5 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement

**Autres**

Fixation d'un nouveau taux maximal d'augmentation	3/5 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres composant le Parlement
Refus de la décharge	Majorité des suffrages exprimés

**RÈGLES DE VOTE EN MATIÈRE D'AVIS CONFORME**

Élection des parlementaires européens (procédure uniforme ou principes communs)*	Majorité des membres composant le Parlement européen (article 223 TFUE)
--	---

Missions spécifiques de la Banque centrale européenne (BCE)*	Majorité des suffrages exprimés (article 127.6 TFUE)
Modifications des statuts du système européen de Banques centrales*	Majorité des suffrages exprimés (article 129.5 TFUE)
Missions, objectifs prioritaires et organisation des fonds structurels*	Majorité des suffrages exprimés (article 177 TFUE)
Accords internationaux et accords d'association*	Majorité des suffrages exprimés (articles 218.3 et 217 TFUE)
Adhésion de nouveaux États (recommandation et acceptation)*	Majorité des membres composant le Parlement (article 56 du TUE)
Constatation d'une violation des principes du traité*	2/3 des suffrages exprimés représentant une majorité des membres (article 7.6 du TUE)

#### FONCTIONNEMENT INTERNE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Convocation du Parlement hors séances prévues*	Majorité des membres composant le Parlement (article 229 TFUE)
Séance plénière hors du siège (Strasbourg)	Majorité des suffrages exprimés
Rejet d'un recours devant la Cour de justice	Majorité des suffrages exprimés
Constitution d'une Commission d'enquête*	1/4 des membres composant le Parlement (article 226 TFUE)
Adoption et amendements du Règlement intérieur du Parlement européen*	Majorité des membres composant le Parlement (article 232 TFUE)

#### DIVERS

Recommandations	Majorité des suffrages exprimés
Résolutions législatives ou non législatives	Majorité des suffrages exprimés
Règles relatives aux partis politiques au niveau européen	Majorité des suffrages exprimés
Avis sur les dérogations octroyés aux États n'ayant pas adopté l'euro*	Majorité des suffrages exprimés (article 141 TFUE)

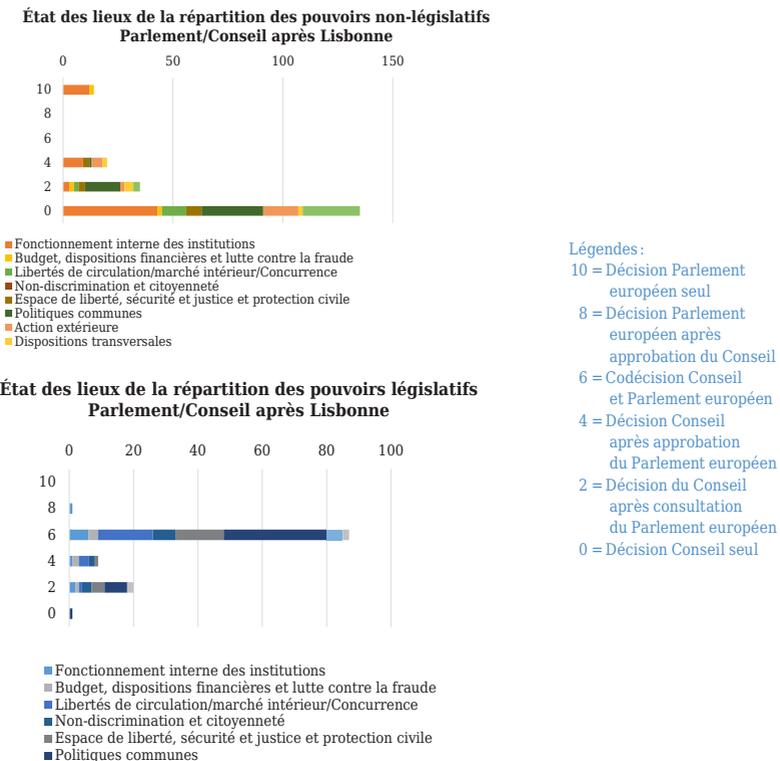
Source : traités communautaires et données Parlement européen, inventaire de Y. Bertoncini et T. Chopin, in *Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po/Dalloz, coll. « Amphis », 2010.

\* *L'article 231 du TFUE stipule que « Sauf dispositions contraires du présent traité, le Parlement européen statue à la majorité absolue des suffrages exprimés ».*

## 1.2.2. Plus de pouvoirs décisionnels, moins d'activités résolutoires

Le traité de Lisbonne s'est inscrit dans la lignée des traités précédents, en étendant le champ d'application de la procédure de « codécision » (désormais appelée « procédure législative ordinaire ») à 40 nouveaux articles, qui se sont ajoutés aux 33 qui en relevaient déjà, pour un total de 73 articles désormais couverts par cette procédure (voir Graphique 1).

**GRAPHIQUE 1** ► Les pouvoirs décisionnels du Parlement européen après le traité de Lisbonne



Source : Thierry Chopin et Yves Bertoncini, *Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris : Presses de Sciences Po/Dalloz, 2010. Graphiques : Claire Taglione-Darmé.

Les pouvoirs décisionnels du Parlement européen portent désormais sur des domaines tels que le contrôle des personnes aux frontières (art. 77-2 TFUE), les dispositions régissent l'accueil et le traitement des demandeurs d'asile (art. 78-2 TFUE), ou encore la lutte contre l'immigration clandestine (art. 79-2 et -4 TFUE). En matière de coopération policière, l'article 87 TFUE étend également la codécision à tous les aspects non opérationnels. Enfin, dans le cadre de la PAC, le traité soumet la définition des organisations communes de marché à la procédure législative ordinaire, mais le Conseil conserve ses prérogatives telles que la fixation des prix, des aides et des quotas<sup>13</sup>.

Le traité de Lisbonne a aussi accru les pouvoirs du Parlement européen par le biais de « procédures législatives spéciales ». La procédure de consultation a par exemple été étendue à une quarantaine d'articles, parmi lesquels certains portent sur l'énergie (art. 194-3 TFUE) ; sur des dispositions concernant la protection des travailleurs (art. 153-2 TFUE) ; sont également concernés des domaines tels que la coopération policière opérationnelle (art. 87-3 TFUE), les mesures concernant les passeports, cartes d'identité, titres de séjour (art. 77-3 TFUE) ainsi que les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontalière (art. 81-3 TFUE). Le champ d'application de la procédure d'approbation a lui été étendu à des décisions portant sur le retrait d'un État de l'Union (art. 50 TFUE), la création d'un parquet européen (art. 86-1 TFUE) ou encore l'adoption du règlement fixant le cadre financier pluriannuel (art. 312-2 TFUE).

Une révision ultérieure des traités européens aurait vocation à approfondir ce mouvement de renforcement progressif des pouvoirs du Parlement européen, afin de conforter l'assise démocratique du fonctionnement de l'UE. À titre d'exemples, on peut citer un passage de la procédure d'approbation à la procédure de codécision pour l'adoption de sanctions pour violation grave et persistante des principes de l'Union par un État membre (art. 7 TFUE) ; le passage de la consultation à la codécision pour l'adoption des programmes spécifiques de mise en œuvre du programme-cadre pour la recherche (art. 182.4 TFUE) ; ou encore le passage à la procédure de consultation pour l'octroi d'aides dans le domaine de l'agriculture (art. 42.2 TFUE), pour lequel le Conseil décide seul ce stade.

<sup>13</sup>. Pour une description détaillée du partage du pouvoir entre Conseil et Parlement européen, voir Yves Bertoincini et Thierry Chopin, *Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'UE*, Sciences-Po Dalloz, annexe 2, septembre 2010.

Dans l'immédiat, il serait très salubre pour la lisibilité démocratique de leur action que les parlementaires européens se concentrent sur l'exercice des pouvoirs dits « législatifs » dont ils disposent, et qu'ils adoptent moins de « résolutions non législatives » que lors des mandatures précédentes. L'adoption de résolutions législatives correspond pleinement au rôle d'impulsion politique que les parlementaires européens ont vocation à exercer au niveau communautaire. L'adoption de résolutions non législatives peut tout à fait être comprise lorsqu'elles portent sur des enjeux extérieurs, sur lesquels les parlementaires européens veulent faire entendre leur voix auprès des autres institutions européennes, des citoyens et des pays non européens concernés (par exemple en matière de droits de l'homme). La multiplication de résolutions non législatives brouille en revanche l'image de l'UE et du Parlement européen lorsqu'elles portent sur des enjeux plus domestiques sur lesquels ni l'une ni l'autre n'ont de compétences et de pouvoirs réels (par exemple s'agissant des enjeux de société tels que le mariage homosexuel ou l'avortement). L'adoption de telles résolutions apparaît dès lors comme doublement contreproductive, dès lors qu'elle laisse à penser que l'UE et le Parlement européen interviennent dans des domaines sans être légitimes à le faire, mais aussi parce que ces résolutions n'ont *in fine* aucun impact sur la vie des citoyens européens. Compte tenu des critiques que suscite l'action jugée « intrusive » de l'UE, il serait donc d'autant plus sage pour le Parlement européen de faire preuve de davantage d'esprit de responsabilité et de réduire drastiquement ses activités « résolutoires » pour se concentrer sur l'exercice de ces pouvoirs législatifs.

### 1.3. Un Conseil des ministres plus visible et plus efficace

Le Conseil des ministres est au cœur du pouvoir décisionnel communautaire, alors même qu'il s'agit de l'institution européenne la moins connue. Ce paradoxe politique doit conduire à trois séries d'ajustements visant à renforcer la légitimité et l'efficacité de cette institution. Il est d'autant plus important de renforcer l'efficacité et la légitimité du Conseil que cela contribuera à ce que soient prises à son niveau les décisions qui ne relèvent pas du Conseil européen, lequel pourrait ainsi être moins utilisé comme une « chambre d'appel » et se concentrer sur l'adoption des grandes orientations et arbitrages dont l'UE a besoin.

### 1.3.1. Une transparence conforme à celle du Parlement européen en matière législative

Le traité de Lisbonne a introduit une forme de parallélisme entre le fonctionnement du Parlement européen et celui du Conseil des ministres, lorsque ce dernier se réunit en formation législative. L'article 16.8 du traité sur l'UE dispose en effet désormais que « le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif », et ce afin de garantir une transparence comparable à celle en vigueur au Parlement européen pour l'exercice de pouvoirs de nature similaire (en l'espèce législatifs). Il est fondamental d'un point de vue juridique comme d'un point de vue politique que de telles dispositions soient pleinement appliquées, afin que les parties prenantes, médias et au-delà les citoyens, puissent avoir accès à la confrontation des positions en présence et à la manière dont les négociations communautaires peuvent conduire à un compromis ancrés dans la diversité des intérêts nationaux (et non pas imposé par « l'Europe de Bruxelles »).

Un tel parallélisme des formes entre Parlement européen et Conseil doit aussi conduire à assurer davantage de publicité aux votes exprimés au sein de ce dernier. Même si le Conseil fonctionne largement sur la base du consensus, il est essentiel que ses décisions soient formalisées via des relevés de votes indiquant la position des États membres et rendus publics via le site du Conseil, comme cela est désormais largement le cas. Cette formalisation, qui permet de donner plus de transparence démocratique au fonctionnement du Conseil, ne porte à ce stade que sur les seuls projets d'actes législatifs adoptés par les États membres. Mais aucune publicité n'est donnée aux conclusions des négociations n'ayant pas débouché sur un accord, alors qu'il est de coutume au Parlement européen de rendre public également les votes ayant conduit au rejet des projets présentés par la Commission. Même si un passage systématique au vote formel n'est sans doute pas compatible avec le fonctionnement effectif du Conseil, il serait utile que ce dernier puisse aussi rendre public les raisons pour lesquelles un projet d'acte n'a pu être adopté après plusieurs réunions successives, en produisant un relevé de votes exposant la liste des États membres ayant voté pour ou contre. Ce surcroît de transparence serait de nature à mieux faire percevoir les logiques de confrontation et de compromis à l'œuvre au sein de cette institution, et qui sont en phase avec celles qui traversent les opinions publiques nationales.

### 1.3.2. Des présidences fixes plutôt qu'une présidence tournante

La présidence tournante du Conseil des ministres a longtemps présenté l'intérêt politique de favoriser l'ancrage politique de l'UE au niveau des gouvernements nationaux, amenés à s'impliquer plus directement dans la gouvernance commune, y compris afin d'insister sur des priorités en phase avec leurs agendas. Cet objectif est désormais hors d'atteinte dans une UE de 28 pays, qui conduit les États membres à exercer la présidence tournante du Conseil tous les 14 ans. La désignation très anticipée des pays appelés à exercer la présidence tournante conduit par ailleurs à des désignations déconnectées des cycles électoraux nationaux et du contexte politique global. La durée semestrielle des présidences tournantes ne permet guère d'agir dans la durée, problème que l'établissement de « Trios » de présidence n'a qu'imparfaitement réglé. Au total, le principe de présidence tournante au Conseil semble désormais présenter plus d'inconvénients que d'avantages.

Ce principe de rotation a d'ores et déjà été doublement altéré ; d'une part au niveau du Conseil européen, avec l'institution d'un président stable désigné pour un mandat de deux ans et demi renouvelable ; d'autre part en matière de politique étrangère et de défense, puisque c'est le Haut représentant, vice-président de la Commission, qui assure la présidence du Conseil dans ces secteurs. Une logique comparable a été utilisée pour la désignation du président de l'Eurogroupe. Les titulaires de ces postes sont par ailleurs choisis par les États membres en raison de leur compétence présumée et sur la base d'arbitrages englobant un ensemble de postes à pourvoir (à la Commission notamment), à rebours du caractère aléatoire des désignations induites par le système de présidence tournante semestrielle, en vertu duquel les présidents sont choisis en raison de leur seule nationalité.

Une démarche inspirée de celle utilisée pour la présidence du Conseil Affaires extérieures pourrait donc être utilisée pour désigner les présidents appelés à présider l'ensemble des 10 formations du Conseil des ministres. Le fait d'avoir à désigner 9 présidents de manière plus ouverte est en effet susceptible de favoriser l'identification de personnalités plus adaptées, tout en créant les conditions d'un compromis entre États membres, puisqu'il devrait être possible de respecter les principaux équilibres politiques (petits et grands pays, droite et gauche, Nord-Sud-Est-Ouest).

Une telle évolution devrait *a minima* être opérée au niveau du Conseil « Affaires générales », qui doit être en mesure d'exercer une coordination effective des travaux des autres formations du Conseil et un suivi transversal de la mise en œuvre des priorités politiques définies par les institutions européennes, en liaison avec le président du Conseil européen et le président de la Commission. Placer un président plus stable à la tête du Conseil Affaires générales serait d'autant plus utile dans cette perspective s'il s'agit d'une personnalité reconnue au niveau européen et suffisamment disponible pour cette tâche.

La désignation des présidences des autres formations du Conseil pourrait le cas échéant avoir lieu à l'intérieur du « Trio » de présidences successives, déjà amenées à conclure un programme d'action portant sur 18 mois, et qui pourrait inclure la désignation des présidents des 9 formations du Conseil. Les 3 États membres concernés pourraient ainsi exercer 3 présidences du Conseil chacun, en fonction de leurs priorités respectives et des domaines dans lesquels ils peuvent bénéficier d'un ministre suffisamment légitime et disponible. Opter pour une durée d'un an et demi permettrait par ailleurs aux ministres concernés d'être un peu moins soumis aux urgences liées aux échéances d'une présidence semestrielle. Le fait de travailler davantage dans la durée devrait ainsi être profitable tant du point de vue de l'efficacité que du point de vue démocratique (cette innovation permettra de donner des visages au Conseil, et donc à l'UE).

### 1.3.3. Des votes à la majorité qualifiée appelés à être plus nombreux

Si le traité de Lisbonne a augmenté de près de 40 le nombre d'articles pour lesquels le Conseil des ministres vote à la majorité qualifiée, près de 80 articles demeurent aujourd'hui soumis à un vote à l'unanimité, de sorte qu'il est inadéquat de parler de « généralisation » du vote à la majorité qualifiée<sup>14</sup> (voir *Tableau 4*). Il apparaît en particulier que les « dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'UE et à la PESC » demeurent largement soumises aux votes à l'unanimité, tandis que les votes relatifs aux « dispositions institutionnelles et financières » et à la « non-discrimination et citoyenneté » se partagent de manière équilibrée entre unanimité et majorité qualifiée.

14. Pour une description détaillée du partage du champ d'application des votes à la majorité qualifiée et à l'unanimité au Conseil, voir Yves Bertonecini et Thierry Chopin, *Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'UE*, Op. cit., annexe 3.

L'observation de la pratique du vote à la majorité qualifiée au Conseil sur une période longue permet de constater qu'il s'agit d'une incitation puissante pour favoriser la convergence des positions entre États membres, sans se muer pour autant en instrument de mise en minorité des pays récalcitrants, cette institution étant largement guidée par une culture du consensus<sup>15</sup>.

Une révision ultérieure des traités européens aurait vocation à approfondir ce mouvement d'extension progressive du champ d'application du vote à la majorité qualifiée, afin de conforter l'efficacité du fonctionnement de l'UE, souvent jugée insuffisante par les citoyens, sans porter atteinte à sa légitimité aux yeux des États membres, surtout si elle est appliquée aux domaines les moins sensibles en termes de souveraineté nationale. À titre d'exemples, on peut notamment citer l'adoption des mesures relatives au combat contre les discriminations (article 19.1 TFUE), la nomination des juges et avocats généraux de la CJUE et des membres du Tribunal de l'UE (art. 253 et 254 TFUE) ou encore la décision du Conseil de nommer un représentant spécial sur proposition du Haut représentant pour la politique extérieure (art. 33 TUE).

---

<sup>15</sup> Sur ce point, voir Stéphanie Novak, « Usages du vote à la majorité qualifiée de l'Acte unique européen à nos jours : une permanence inattendue », *Études & Rapports n° 88*, Notre Europe, novembre 2011.

**TABLEAU 4** ► Bases juridiques soumises aux votes à l'unanimité et à la majorité qualifiée dans le traité sur l'UE et le traité sur le fonctionnement de l'UE

	VOTES À L'UNANIMITÉ	VOTES À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE	TOTAL
Dispositions communes, générales, de principe ou finales	10	9	19
Dispositions relatives aux institutions	2	3	5
Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'UE et à la PESC	20	7	27
Non-discrimination et citoyenneté	5	5	10
Politiques et actions internes de l'UE	23	73	96
Action extérieure de l'UE et association des pays et TOM	4	10	14
Dispositions institutionnelles et financières	18	21	39
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>128</b>	<b>210</b>

Source : Données Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Politique européenne. États pouvoirs et citoyens de l'UE*, op. cit. Calculs Yves Bertoncini.

N.B. : plusieurs dispositions d'un même article peuvent être concernées et donc être inventoriées comme telles dans ce tableau (2 alinéa du même article = 2 bases juridiques).

## 1.4. Une Commission plus verticale et collégiale<sup>16</sup>

La Commission doit continuer de dépendre de la double confiance du Conseil européen et du Parlement européen, mais son fonctionnement et son efficacité pourraient être améliorés sur la base de trois séries de changements, dont les fondements communs consistent à s'appuyer sur la logique du jeu politique européen usuel plutôt que sur une révision en profondeur des traités (à savoir : le profil des commissaires, le rôle des vice-présidents et les pouvoirs du président).

<sup>16</sup>. Ces développements reprennent une partie du Policy Paper d'Yves Bertoncini et António Vitorino, « La réforme de la Commission : entre efficacité et légitimité », *Policy Paper n° 115*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014.

### 1.4.1. Sur le plan humain : une Commission bien composée

Il peut sembler naïf et vain de rappeler que la légitimité et l'efficacité de la Commission reposent d'abord sur le profil de ses membres, dont la sélection relève des États membres, sous le contrôle du PE : ils ne peuvent dès lors pas se plaindre d'avoir une Commission inefficace, s'ils ne placent pas eux-mêmes les « bons commissaires aux bons endroits » sur la base des principes politiques suivants.

*Éléments de statu quo : la zone euro comme clé de voûte de l'union politique*

Une règle tacite s'est imposée depuis le lancement de l'Union économique et monétaire et la création de ce que l'on appelle « l'Espace Schengen » : tous les présidents de Commissions nommés depuis lors proviennent d'États membres appartenant à ces deux grandes réalisations de la construction européenne<sup>17</sup>, qui constituent la clé de voûte de l'union politique.

Vu l'intensité des débats politiques générés autour de ces deux espaces, et en particulier ceux survenus durant ce que l'on appelle la « crise de la zone euro », il semble hautement souhaitable de continuer à appliquer cette règle. C'est aussi vrai en ce qui concerne la position du commissaire en charge d'Ecofin, qui a vocation à être originaire d'un pays de la zone euro.

*Éléments d'évolution : « les bons commissaires aux bons endroits »*

Le président de la Commission doit être nommé sur la base d'un profil proactif et de sa volonté de servir le Conseil européen et le Parlement européen ; il ou elle ne doit pas nécessairement être un ancien membre du Conseil européen<sup>18</sup>, mais doit combiner trois caractéristiques essentielles, à savoir : s'appuyer sur l'apport politique de son collègue, user de tous les pouvoirs de la Commission (et en particulier de son droit d'initiative) et, enfin, promouvoir une vision claire et globale des politiques de l'Union européenne et de son avenir.

17. Sur ce point, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Qui présidera la Commission ? Une question à choix multiples », *Policy Paper n° 113*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / Fondation Robert Schuman, juin 2014.

18. Jacques Delors n'a pas été Premier ministre mais est néanmoins considéré comme un très bon président de la Commission.

Les commissaires proposés par les États membres devraient également être choisis sur la base de leur contribution potentielle à l'intérêt général de l'Europe, plutôt que pour des raisons de politique intérieure (conformément aux dispositions de l'article 17.3 du TUE).

Le président de la Commission devrait choisir le candidat qu'il ou elle souhaite nommer parmi ceux proposés par les États membres, dans la mesure où il/elle est le mieux placé pour évaluer les profils des commissaires potentiels répondant au plus près aux besoins concrets de l'institution et de son organisation interne.

La « compétence générale », l'« engagement européen » et l'« indépendance » des vice-présidents de la Commission devraient être tout particulièrement irréprochables, de manière à pouvoir pleinement jouer leur rôle de coordination au sein d'un système basé sur des clusters.

Le président de la Commission pourrait apparaître d'autant plus légitime aux yeux des autres membres de la Commission, qu'il est non seulement membre du Conseil européen mais qu'il a aussi été choisi parmi les candidats participant à la campagne électorale : cette légitimité civique renforcée pourrait également lui donner davantage de latitude pour composer un collège plus efficace, sur des bases verticales et fonctionnelles.

La légitimité et l'efficacité du collège des commissaires seront enfin d'autant plus grandes que la composition du collège correspondra pleinement aux rapports de force politiques en vigueur au sein du Conseil européen et du Parlement européen<sup>19</sup>.

#### **1.4.2. Sur le plan organisationnel : un collège plus fonctionnel basé sur des clusters**

L'efficacité politique de la Commission est étroitement liée au bon fonctionnement du principe de collégialité. La réduction de la taille de la Commission n'ayant pas été mise en œuvre par le Conseil européen, il s'avère nécessaire

<sup>19</sup>. À peu près un tiers des membres de la Commission « Barroso 2 » sont affiliés au groupe « ADLE », ce qui représentait seulement 12 % des députés européens durant la période de 2009-2014 et une proportion moindre encore de chefs d'État ou de gouvernement.

de s'appuyer sur une organisation interne plus verticale, en attribuant un rôle-clé aux six vice-présidents actuels (il n'y a, dès lors, nul besoin de créer une nouvelle catégorie de « commissaires juniors », qui serait perçue de façon négative).

*Éléments de statu quo : les États membres sur un pied d'égalité*

Les commissaires doivent toujours participer au vote du collège sur un pied d'égalité (pas de droits de vote différents : la Commission n'est pas un COREPER III), en fonction de la règle de la majorité simple (article 249 du TFUE) : cette règle de la majorité simple constitue, en effet, un avantage fonctionnel pour la Commission qui peut alors prendre ses décisions bien plus facilement qu'au Conseil (majorité qualifiée ou unanimité) et encore plus facilement qu'au PE (où une majorité des membres composant le PE ou une majorité des 2/3 sont parfois requises)<sup>20</sup>.

Le nombre de portefeuilles des commissaires resterait le même (28), même si le nombre de Directions générales pourrait être réduit.

*Éléments d'évolution :*

*six véritables vice-présidents au sein d'un véritable collège*

La hiérarchie interne à mettre en place au sein du collège ne devrait pas seulement reposer sur le pouvoir qu'a le président de structurer et allouer des responsabilités à ses membres, mais aussi sur une redéfinition du statut des six « vice-présidents de la Commission » : sur la base de l'article 248 du TFUE, le président devrait sélectionner ces six vice-présidents en fonction de leur poids politique et non dans la perspective de compenser l'étroitesse de leur portefeuille.

Le président et les vice-présidents de la Commission œuvreraient en liaison avec les autres commissaires, dont les portefeuilles seraient liés à leurs sphères de compétences respectives, sur base d'un « système de clusters »<sup>21</sup>.

20. Sur ce point, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Des visages sur des clivages – Les élections européennes de mai 2014 », *Études & Rapports No. 104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors/Fondation Robert Schuman, avril 2014.

21. Voir le graphique dans Yves Bertoncini et António Vitorino, « La réforme de la Commission : entre efficacité et légitimité », *Policy Paper n° 115*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014.

Le président ou les vice-présidents de la Commission devraient rencontrer de façon régulière les commissaires agissant au sein de leur sphère de compétences respective (collégialité sectorielle au sein des réunions des clusters); le président de la Commission et ses six vice-présidents devraient se réunir périodiquement afin de promouvoir une meilleure coordination politique de l'institution. Toutes ces rencontres auront lieu en présence et avec le soutien du Secrétariat général de la Commission.

La collégialité globale de la Commission sera renforcée par des rencontres hebdomadaires organisées en fonction des apports des réunions des clusters et des réunions de coordination mentionnées plus haut; elle sera aussi renforcée par des débats du collège plus ouverts et conclus par des votes plus systématiques.

Dernier élément, mais non des moindres, le principe de collégialité sera en effet pleinement appliqué (débat politique ouvert versus adoption formelle de décisions techniques) si des votes sont régulièrement organisés au cours des réunions de la Commission, sur la base du principe que son président est un *primus inter pares*, et non un Premier ministre.

*Éléments d'évolution (2) : un président, six vice-présidents, puis sept clusters*

Il convient également de promouvoir une nouvelle organisation du collège dans une perspective fonctionnelle et verticale sur la base de sept clusters thématiques complémentaires.

Le format de certains de ces clusters semble évident et cohérent, comme par exemple le « cluster présidentiel », qui rassemble des missions politiques transversales, ou le « cluster » dédié aux relations extérieures, déjà en partie constitué (article 18.4).

Certains autres clusters correspondent à des missions européennes claires, tel celui lié aux « Marché interne, cohésion et réseaux » ou celui dédié à la « Citoyenneté européenne ». D'autres correspondent à des fonctions souvent rassemblées sur de telles bases au niveau national (par exemple « Ecofin » ou « Affaires sociales »).

Les 7 clusters à créer pourraient naturellement être formés sur des bases différentes : à titre d'exemple, l'emploi et les affaires sociales pourraient être fusionnées avec les affaires économiques, afin de promouvoir une vision plus intégrée du développement économique et social<sup>22</sup>. Un cluster dédié à l'investissement pourrait aussi être créé, dans le but de rassembler tous les commissaires chargés des principales dépenses communautaires (à l'exception de celles relatives aux relations extérieures et aux affaires intérieures). L'appellation des clusters peut aussi s'effectuer sur la base de davantage d'objectifs politiques, comme pour celui utilisé dans le « cadre financier pluriannuel » (Compétitivité, Cohésion, etc.).

L'élément-clé est d'établir des clusters qui rassemblent des commissaires et des directions générales (DG) œuvrant dans le même cadre fonctionnel, tandis que la nécessité d'atteindre l'ensemble des objectifs politiques de la Commission et de l'UE devrait, dans tous les cas, être garantie par le collège lui-même et surtout son président. C'est dans cet esprit « fonctionnel » que des commissaires qui ne sont pas formellement membres de tel ou tel cluster pourraient être invités en tant que de besoin à ses réunions.

### **1.4.3. Une possible consolidation légale de ces évolutions fonctionnelles : un président et des vice-présidents de la Commission plus puissants**

La double légitimité de la Commission revêtira toujours une dimension diplomatique et civique clé. Mais son efficacité serait à coup sûr renforcée si les changements politiques proposés plus haut étaient complétés à moyen terme par certaines modifications légales, et notamment un amendement – léger mais décisif – du traité, faisant passer le pouvoir de nomination des commissaires du Conseil au président de la Commission.

*Éléments de statu quo : la double nature représentative de la Commission*

Il y aura dans le court terme un commissaire par État membre, de façon à préserver la légitimité diplomatique de la Commission (pas de changement) – c'est un *casus belli* pour de nombreux États membres<sup>23</sup>. Cela ne devrait en rien blo-

22. En pareille hypothèse, un cluster dédié aux réseaux européens pourrait être créé, afin de s'en tenir au nombre de 1 + 6 clusters.

23. Les articles 17.5 du TUE et 244 du TFUE pourraient alors être amendés.

quer le processus de prise de décisions de la Commission, dans la mesure où la règle de majorité simple est appliquée en cas de vote.

La nomination du président de la Commission doit toujours être réalisée par le Conseil européen, sur la base des résultats des élections européennes (pas de changement dans l'article 17.7 du TUE) : sa double légitimité diplomatique et civique est ainsi confirmée.

Il ne devrait pas non plus y avoir de changement en ce qui concerne le double statut du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est en même temps un des vice-présidents de la Commission. Il ou elle continuera de garantir « la cohérence de l'action extérieure de l'Union » et d'être « chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union ».

*Éléments d'évolution (1) : un nouveau Règlement intérieur à la Commission pour organiser le système des clusters*

Certaines dispositions du Règlement intérieur de la Commission devraient être revues pour faciliter la mise en œuvre du système de clusters en attribuant, par exemple, certains droits spécifiques aux vice-présidents, comme celui d'établir le programme de travail et le calendrier de leurs clusters et l'agenda politique des commissaires œuvrant dans leurs domaines de compétences respectifs. Un nouvel usage des procédures de délégations et des procédures d'habilitation sera nécessaire dans cette perspective. Cette réécriture du Règlement intérieur devrait être effectuée sur la base des dispositions de l'article 18 du TUE traitant du vice-président/haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, en tenant compte des éléments (politiques, humaines, techniques, etc.) ayant pesé sur leur mise en œuvre (ou non).

*Éléments d'évolution (2) : un amendement léger mais décisif du traité sur la nomination des commissaires*

Après avoir reçu le pouvoir de licencier les membres du collège (article 17.6 du TUE), le président de la Commission devrait aussi avoir la faculté de nommer

personnellement les commissaires, au lieu que ce soit le Conseil qui agisse sur la base d'un commun accord avec lui (article 17.7 du TUE à amender); cette légère modification renforcerait la probabilité de retrouver les bons commissaires aux bons postes, mais octroierait aussi au président de la Commission de véritables pouvoirs verticaux.

Le président de la Commission nommera naturellement les commissaires en étroite relation avec les gouvernements nationaux (voir, par exemple, ce qui se passe dans la composition des cabinets de commissaires).

Au sein de ce nouveau cadre légal, le président de la Commission pourrait nommer plus facilement les vice-présidents et les commissaires, comme dans n'importe quel gouvernement national<sup>24</sup>; le président devrait choisir les vice-présidents en respectant les équilibres politiques de l'UE (grands/plus petits États membres et Nord/Sud/Est/Ouest en particulier); les États membres pourraient sans doute accepter une telle hiérarchie politique interne *de facto*, alors qu'ils sont peu disposés à accepter une hiérarchie *de jure*.

---

<sup>24</sup>. Si le commissaire d'Ecofin devait obtenir le poste de président permanent de l'Eurogroupe (voir le statut du haut représentant), sa désignation serait effectuée conjointement par le Conseil européen et le président de la Commission (voir article 18 du TUE).

## 2. Au-delà de la crise : parachever l'Union économique et monétaire

La crise de la zone euro a conduit à modifier la répartition des compétences et des pouvoirs entre niveau européen et niveau national. Elle a donné lieu à des actions de solidarité européenne inédites vis-à-vis des États en difficulté : plans de sauvetage d'abord bilatéraux, puis européens (via le FESF et le MES) et activisme de la BCE pour racheter la dette des États et afin de fournir d'énormes liquidités aux banques. En contrepartie, l'UE a vu ses compétences et ses pouvoirs renforcés en matière de suivi des politiques budgétaires nationales (via la réforme du pacte de stabilité et l'adoption du « Pacte budgétaire ») - le cas des « pays sous programme », qui ont *de facto* perdu une part de leur souveraineté, portant ses pouvoirs à des niveaux exceptionnels, fut-ce temporairement. De nouvelles propositions sont aujourd'hui en discussion en matière d'union budgétaire, d'union économique et d'union bancaire, qu'il importe d'adopter sur la base d'un dispositif institutionnel européen à la fois efficace et légitime, c'est-à-dire fondé sur des organes et mécanismes permettant aux citoyens et à leurs représentants d'exercer leurs pouvoirs de décision et de contrôle.

L'identification d'un tel dispositif institutionnel paraît d'autant plus nécessaire qu'il constitue le débouché logique de la réaffirmation de l'ancrage démocratique de la zone euro auquel la crise a donné lieu. Les citoyens des pays membres de la zone euro ont désormais mieux pris conscience des droits et devoirs spécifiques liés à l'appartenance à l'union monétaire, tout en souhaitant tous majoritairement y demeurer : il est nécessaire d'un point de vue démocratique qu'ils puissent identifier et influencer les institutions qui la gouvernent de même que les pouvoirs qu'elles exercent. La crise a d'ores et déjà permis d'accoucher de certains progrès démocratiques, qui doivent encore être complétés afin de garantir la légitimité et l'efficacité de la gouvernance de l'UEM (voir Tableau 5), sur la base de quatre orientations complémentaires.

**TABLEAU 5** ► Une architecture institutionnelle complétée pour la zone euro

LE « GOUVERNEMENT » DE LA ZONE EURO	
Niveau présidentiel	Sommets zone euro <b>réguliers</b> avec président permanent et contribution du président de la Commission
Niveau ministériel	Eurogroupe avec <b>président à temps plein</b> et contribution de la Commission
LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA ZONE EURO	
Parlement européen	<b>Sous-commission zone euro</b> (ouverte à tous les parlementaires européens, dans la limite de 60 membres)
Parlements nationaux - Niveau européen	<b>Conférence interparlementaire de l'UEM</b> (ouverte à des représentants des 25 parlements nationaux ayant ratifié le TSCG, dans la limite de 150). Participation de membres du Parlement européen (dans la limite de 30).
Parlements nationaux - Niveau national	<b>Renforcement du contrôle <i>ex ante</i> et <i>ex post</i></b> sur leur gouvernement lorsqu'il délibère et vote sur des enjeux zone euro
DES SERVICES RENFORCÉS POUR LA ZONE EURO	
Sauvetage	MES puis <b>MESF élargi/« Trio » Commission-Eurogroupe-BCE</b> (au lieu de Troïka).
Suivi budgétaire	Commission - Secrétariat de l'Eurogroupe - <b>Trésor européen</b>
Coordination	Comité économique et financier - Groupe de travail de l'Eurogroupe

N.B. : déjà mis en place, à **mettre en place**.

Source : Yves Bertoncini, António Vitorino.

## 2.1. Clarifier la répartition des compétences et des pouvoirs au sein de l'UEM

Tommaso Padoa-Schioppa rappelait souvent qu'il convient d'appréhender le débat sur la démocratie du point de vue du *demós* (la participation des citoyens notamment), mais aussi du point de vue du *kratos* (l'étendue des compétences et des pouvoirs concernés). C'est encore plus essentiel quand on étudie la gouvernance de l'UEM, dont les évolutions récentes sont à l'origine d'une grande confusion autour de l'influence des autorités européennes sur les politiques et les choix nationaux et sur les conditions d'exercice de leur souveraineté par les États membres. Sur ce registre, ce qui est en cause n'est d'ailleurs pas tant le

caractère insuffisamment démocratique des décisions de l'UE que sa capacité à peser sur les choix collectifs opérés dans le cadre des démocraties nationales.

Parce qu'elle est notamment une crise des « dettes souveraines », la crise de la zone euro est en effet aussi une « crise de la souveraineté », qui a conduit à modifier la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres. Cette crise a ainsi conduit certains de ces États à prêter assistance à ceux dont les dettes, privées ou publiques, étaient devenues excessives, en contrepartie d'un renforcement du contrôle de l'UE sur les politiques budgétaires et économiques nationales. Dans ce contexte, la succession des « *memorandums d'accord* », « packs » et « pactes » semble cependant avoir engendré un système politique reposant sur des responsabilités mal définies, alors que les traités de l'UE s'appuient plus classiquement sur le principe de subsidiarité.

**TABLEAU 6** ► Le mode d'exercice des compétences au sein de l'UEM

FINALITÉ	OUTILS	MOT-CLÉ	ACTEURS EUROPÉENS	ACTEURS COMPARABLES
Sauvetage	Mémorandum d'accord MES	Condition	Commission/BCE Conseil européen	FMI
Contrôle des excès budgétaires	Pacte de stabilité TSCG	Sanction	Commission Conseil	ONU
Suivi des politiques économiques et sociales	Europe 2020 TSCG/Pacte euro +	Incitation politique	Commission Conseil	OCDE
Aide aux réformes structurelles	Fonds d'aide aux réformes	Incitation financière	Commission Conseil	Banque mondiale

Source : Yves Bertoncini, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », *Policy Paper n° 94*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juillet 2013.

Même si une certaine complexité est inévitable pour faire agir des États membres « unis dans la diversité », il est urgent, du point de vue politique, d'établir jusqu'à quel point les réformes de la gouvernance de l'UEM ont restreint le champ des souverainetés et des démocraties nationales. Il s'agit notamment de mettre en débat l'idée selon laquelle « Bruxelles » gouverne les États membres sans légitimité pour le faire, alors que ce n'est, dans l'ensemble, pas le cas. Cette clarification préalable est indispensable à la fois pour mettre en

perspective les évolutions récentes et pour permettre d'engager sur des bases saines les ajustements dont a encore besoin la gouvernance de la zone euro<sup>25</sup>.

Il est à cet égard éclairant d'analyser la nature des différentes compétences exercées par l'UE dans le cadre de la nouvelle gouvernance de l'UEM au regard de celles qu'exercent des organisations internationales. Il ressort en effet de cet examen que les relations entre l'UE et ses États membres correspondent à quatre régimes politiques différents (si on laisse de côté l'union bancaire), en vertu desquels « l'atteinte » aux souverainetés nationales ou populaires est d'une portée politique extrêmement variable (voir *Tableau 6*), y compris d'un point de vue géographique et temporel (voir *Tableau 7*). Le fait de les distinguer clairement devrait dès lors constituer un préalable à toute discussion de fond sur les liens entre l'UE et les démocraties nationales. En promouvant une telle clarification, les dirigeants politiques et les observateurs contribueraient certainement à la pertinence du débat sur les réformes de la gouvernance de la zone euro, qui doivent intervenir au niveau exécutif comme au niveau parlementaire.

### 2.1.1. Le « régime FMI » (dans les « pays sous programme »)

Tout à fait inédit, le « régime FMI » a brutalement modifié les relations de pouvoir qu'entretient l'UE et quelques « pays sous programme »,<sup>26</sup> au point qu'il semble parfois affecter la perception politique de l'ensemble des interventions européennes. Ces nouvelles relations ont été établies parce que ces pays ont *de facto* perdu une partie de leur souveraineté, en raison de leur incapacité à se financer sur les marchés financiers à un prix acceptable – or, « la souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité », comme l'a notamment rappelé le rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa<sup>27</sup>. Elles se fondent sur une dialectique solidarité/contrôle en vertu de laquelle les États membres ayant accepté de secourir financièrement leurs homologues réclament en contrepartie de pouvoir peser sur leur solvabilité à moyen terme, et donc sur les choix budgétaires, économiques et sociaux immédiats.

25. Pour de plus amples développements sur ces enjeux, voir Sofia Fernandes, « Qui gouverne dans la zone euro : Bruxelles ou les États membres ? », *Policy Paper n° 111*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014

26. Rappelons pour mémoire que quelques pays hors zone euro (Hongrie, Lettonie, Roumanie) ont également d'une aide conjointe de l'UE et du FMI en raison des difficultés de leurs balances des paiements.

27. Voir Henrik Enderlein et alii, « Parachever l'euro. Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Études & Rapports n° 92*, Notre Europe, juin 2012.

De telles relations reposent toujours sur l'expression de choix démocratiques, notamment parce que les plans de sauvetage et de réformes sont, en bonne logique, votés par les parlements nationaux - et parfois rejetés, comme ce fut d'abord le cas à Chypre. Dans ce régime, la souveraineté des pays bénéficiaires de l'aide extérieure est toutefois restreinte et les représentants de la Troïka et du Conseil européen peuvent combiner obligations de résultats et obligations de moyens, en exigeant des engagements extrêmement précis et importants en compensation des prêts qu'ils accordent : tel un banquier face à des débiteurs en difficulté, l'UE peut donc temporairement commander, pour le meilleur et pour le pire. Il est utile de souligner que ce régime n'est que temporaire ; également utile de rappeler qu'il n'a concerné, en tout cas à ce stade, que 4 des 28 pays de l'UE (en Espagne, seul le secteur bancaire est concerné), dont 2 s'y sont déjà soustraits, ce qui le distingue clairement des autres régimes décrits ci-après (*voir Tableau 6*).

Hors nouvelle nécessité de sauvetage, un tel contrôle européen sur les choix budgétaires, économiques et sociaux opérés au niveau national ne semble pouvoir être élargi que dans l'hypothèse où tout ou partie des États membres s'engageait dans la mutualisation de leurs dettes nationales. Cette mutualisation pourrait porter sur les stocks de dette accumulés au-delà du seuil de 60 % du PIB (c'est l'option du « Fonds d'amortissement de la dette » proposée par le Conseil des 5 sages allemands<sup>28</sup>) ; elle pourrait aussi porter sur le flux d'émission de nouvelles dettes, avec des maturités courtes (dans le cadre d'« Eurobills ») ou longues (via des « Eurobonds »). Cette forme d'« intégration solidaire » conduirait nécessairement à appliquer le principe selon lequel « qui paie contrôle », fut-ce de manière graduelle : le contrôle conjoint exercé par les États européens ayant décidé de mutualiser leur dette serait par exemple minimal si cette mutualisation représente des montants inférieurs à 10 % du PIB, puis renforcé au fur et à mesure qu'on approche du seuil des 60 % du PIB<sup>29</sup>. Dans tous les cas, une telle mutualisation conduirait à l'émergence d'un contrôle européen sur les choix budgétaires, économiques et sociaux nationaux beaucoup plus fort que celui qui est exercé jusqu'alors, sur la base de régimes de type « ONU » et « Hyper-OCDE ».

28. Voir German Council of Economic Experts, « *After the Euro Area Summit : time to implement long-term solutions* », Special Report, July 2012

29. Voir Henrik Enderlein *et alii*, « *Parachever l'euro* », *op. cit.*

**TABLEAU 7** ▶ La portée des compétences exercées au sein de l'UEM

OUTILS	PORTÉE POLITIQUE	PORTÉE GÉOGRAPHIQUE	PORTÉE TEMPORELLE
Mémoire d'accord MES	Définition des politiques économiques et sociales nationales	Grèce, Irlande, Portugal, Chypre	2009-2014 (Grèce/Irlande/Portugal) 2013-2016 (Chypre)
Pacte de stabilité TSCG	Excès budgétaires nationaux	UE28 UE25 (sauf Croatie, Rép. tchèque et RU)	Depuis 1997 (PSC) Depuis 2012 (TSCG)
Europe 2020/ Pacte euro + TSCG	Coordination des politiques économiques et sociales nationales	UE28	Depuis 2000 (Stratégie de Lisbonne)
Fonds d'aide aux réformes	Réformes structurelles nationales	Zone euro	À partir de 2014 ?

Source : Yves Bertoncini, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », *Policy Paper n° 94*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juillet 2013.

PSC : pacte de stabilité et de croissance ; TSCG : traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

### 2.1.2. Le « régime ONU » (pour le contrôle des excès budgétaires nationaux)

Le « régime ONU » s'applique au contrôle des excès budgétaires nationaux (et non des budgets nationaux). Il repose sur l'engagement des États membres à ne pas franchir certaines limites budgétaires, au risque de menacer la stabilité de l'ensemble de la communauté (la crise en cours l'a bien rappelé). Les États membres sont ainsi principalement tenus de maintenir leur déficit courant sous la barre des 3 % de leur PIB et leur déficit structurel sous le seuil de 0,5 % de leur PIB. Dès lors qu'ils respectent ces limites, ils peuvent agir en toute liberté : l'UE n'intervient pas dans leurs choix budgétaires. Mais ils peuvent tous être placés sous surveillance s'ils approchent de ou dépassent ces limites, en écho aux dispositions du chapitre 6 de la charte des Nations unies. Si leur excès persiste, ils peuvent théoriquement faire l'objet d'une approche coercitive (l'équivalent du chapitre 7), reposant sur de possibles sanctions financières<sup>30</sup>, dont décide le Conseil des ministres sur proposition de la Commission.

Dans tous les cas, les États membres sont confrontés à une obligation de résultats (repasser sous la limite) mais non à une obligation de moyens : il leur

30. Sauf les deux pays ayant négocié une clause d'exemption, à savoir le Danemark et le Royaume-Uni.

appartient de définir comment y parvenir et de respecter ou non les recommandations détaillées de l'UE. En filant la métaphore automobile, on pourrait dire que les États membres sont naturellement libres de choisir la puissance de leur véhicule (leur niveau de dépenses publiques), les options qu'ils souhaitent privilégier (c'est-à-dire la répartition de ces dépenses). Mais aussi qu'ils doivent veiller à éviter les excès de vitesse ou sorties de route qui mettraient en péril les autres automobilistes, et contre lesquels ont été mis en place des radars et des glissières de sécurité.

Les réformes introduites par le *Six-Pack*, le *Two-Pack* et le « TSCG » n'ont pas fondamentalement modifié ce mode de relations - le Conseil constitutionnel français a par exemple constaté que le « TSCG » ne modifie pas les « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté ». Le *Six-Pack* a notamment facilité l'adoption éventuelle de sanctions, puisque les propositions de la Commission seront adoptées par le Conseil sauf si une majorité qualifiée d'États membres s'y oppose, alors qu'il fallait jusqu'ici qu'une majorité qualifiée les approuve. Le *Two-Pack* a mis en place un suivi « en amont » des choix budgétaires (c'est-à-dire avant l'approbation des budgets nationaux), sans pouvoir de contrainte de la part de l'UE. Enfin le TSCG a conduit à intégrer un certain nombre d'éléments déjà existants au niveau communautaire dans les ordres juridiques nationaux, notamment l'objectif d'un déficit structurel limité à 0,5 % du PIB. Au même titre que la réforme du pacte de stabilité, l'adoption du TSCG a aussi conduit à élargir le champ du suivi opéré par l'UE sur la conduite des politiques économiques et sociales nationales et la prévention des déséquilibres macroéconomiques internes ou externes affectant les États membres<sup>31</sup>. Mais, dans les deux cas, cette extension du suivi européen<sup>32</sup> ne s'est pas accompagnée de la mise en place de mécanismes de sanctions comparables à ceux qui existent depuis 1997 afin de prévenir et corriger les excès budgétaires<sup>33</sup>.

Dans ce contexte, il serait hautement souhaitable que les institutions européennes fassent plus clairement apparaître que les États membres sont confrontés à une obligation de résultat en matière budgétaire, mais non à

31. Voir le [Règlement UE n°1176/2011](#) « sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques » et le [Règlement n°1174/2011](#) « établissant les mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ».

32. Des pays exemplaires en matière de finances publiques, comme l'Espagne ou l'Irlande, étaient en réalité dans une situation périlleuse, que les nouveaux indicateurs de suivi doivent permettre de mieux détecter.

33. Pour plus de précisions sur ce point, voir Sofia Fernandes, « *Qui gouverne dans la zone euro : "Bruxelles" ou les États ?* », *op. cit.*

une obligation de moyens : cela suppose notamment qu'elles réfrènt leurs tentations d'entrer dans le détail des actions à entreprendre pour rétablir l'équilibre des budgets nationaux et qu'elles formulent des recommandations beaucoup moins détaillées, et qui ne portent pas sur le contenu de réformes aussi symboliques et sensibles que la réforme des retraites ou de la protection sociale. Dans le cas contraire, les institutions européennes continueront à adopter des positions et recommandations doublement contre-productives : d'une part parce qu'elles seront perçues comme trop intrusives et donc illégitimes compte tenu de leur niveau de détail, d'autre part parce qu'elles n'auront au final aucun impact direct et concret sur les décisions prises par les États membres concernés.

### **2.1.3. Le « régime hyper-OCDE » (pour le suivi des politiques économiques et sociales des États membres)**

Le « régime hyper-OCDE » concerne les relations établies entre l'UE et ses États membres pour le suivi des politiques économiques et sociales nationales, et donc des fameuses « réformes structurelles ». Ces relations reposent sur l'analyse conjointe des principaux défis économiques et sociaux qu'affrontent les pays de l'UE et sur la définition d'objectifs communs, en particulier dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ». Elles se fondent également sur une combinaison d'incitations politiques (recommandations, contrôle et pressions mutuelles) entre États membres. Cette pression politique est bien supérieure à celle qu'exerce l'OCDE, où il est d'ailleurs assez rare de voir les chefs d'État et de gouvernement. Elle est même appelée à se renforcer dans le cadre du « semestre européen », afin d'éviter des divergences structurelles majeures entre les économies de la zone euro ; elle aurait vocation à être encore plus précise et encore plus individualisée, de manière à mieux prendre en compte les spécificités structurelles et conjoncturelles des États membres (pas de « *one size fits all* »).

Une telle pression politique n'a cependant aucun effet contraignant sur les choix politiques domestiques des États membres, y compris après l'adoption du Pacte euro+ et du TSCG<sup>34</sup>. L'objectif parfaitement louable de consacrer 3 % du PIB aux dépenses de R&D ne doit ainsi pas être confondu avec la limite des

<sup>34</sup>. Sur cette question, voir António Vitorino, « Le TSCG : beaucoup de bruit pour rien ? », *Tribune*, Notre Europe, février 2012.

3 % de PIB fixée pour le déficit public : l'UE est compétente pour demander des efforts à ses États membres dans les deux cas, mais elle ne détient des pouvoirs de sanctions que dans le second. D'où d'ailleurs la tentation européenne de lier contrôle des excès budgétaires et suivi des réformes structurelles, même si ces deux exercices renvoient à des pouvoirs distincts. En matière de réformes structurelles, l'UE peut donc recommander, mais non commander.

Il serait donc là aussi hautement souhaitable que les institutions européennes fassent clairement apparaître que les États membres ne sont soumis à aucune obligation de résultat ou de moyens en matière de réformes structurelles. Cela suppose qu'elles s'interdisent encore plus de rentrer dans les détails des actions à entreprendre et qu'elles formulent des recommandations nettement moins détaillées, et qui ne portent pas sur le contenu de réformes symboliques et sensibles. Un exemple illustre à lui seul le caractère doublement contre-productif de l'attitude à la fois intrusive et déclarative adoptée par les institutions européennes depuis les années 2000 : lorsque les conclusions du Conseil européen de Barcelone ont recommandé en mars 2002 d'augmenter progressivement de 5 ans l'âge du départ en retraite dans tous les États membres, le Conseil européen s'est attiré des critiques très vives contestant sa légitimité à formuler une telle recommandation ; 12 ans plus tard, on ne peut pas dire que cette recommandation ait par ailleurs été très efficace d'un point de vue concret, même si nombre d'États membres ont *de facto* augmenté l'âge du départ à la retraite de leurs ressortissants. On peut néanmoins douter que ce soit réellement grâce ou à cause des conclusions du Conseil européen qu'ils aient décidé d'agir de la sorte - tandis que le coût d'image infligé à l'UE auprès de nombre de citoyens est quant à lui beaucoup plus tangible.

Dans ce contexte, il est utile de rappeler avec Jacques Delors que la coopération entre États est le « chaînon manquant » au sein de l'UEM, et que c'est via une telle coopération, et non en usant de la coercition, que l'on pourrait renforcer de manière plus efficace et plus légitime la coordination des politiques économiques et sociales nationales. C'est parce que c'est leur intérêt bien compris que les États membres doivent davantage se convaincre de la nécessité de discuter en amont de leurs principaux arbitrages économiques et sociaux, simplement parce que ces arbitrages ont une influence directe sur leurs situations réciproques, et non parce qu'ils y sont poussés par une quelconque « contrainte bruxelloise ». Le document produit par les autorités

allemandes et françaises<sup>35</sup> semble indiquer que l'intérêt d'une telle coopération est mieux perçu face à une crise qui a rappelé l'interdépendance entre économies de la zone euro et les externalités positives et négatives qui en découlent : il aborde une vaste série d'enjeux, comme le régime des retraites ou le salaire minimum, qu'il serait peut-être plus délicat d'aborder dans un cadre communautaire. Un tel esprit de coopération semble également avoir progressé sur des enjeux aussi essentiels que la lutte contre l'évasion fiscale, dès lors que les États semblent avoir pris conscience de l'ampleur des ressources qui leur échappent en raison du manque de coordination entre leurs différentes législations. C'est par la voie d'un renforcement de coopérations de ce type qu'une approche européenne pourra le plus aisément être développée en matière de réformes structurelles nationales – sauf à ce que les impulsions européennes en la matière soient assorties d'incitations non plus seulement politiques, mais financières.

#### **2.1.4. Le « régime Banque mondiale » (pour promouvoir davantage de réformes structurelles nationales)**

Le « régime Banque mondiale » est fondé sur le principe selon lequel si l'UE apporte une aide financière à ses États membres, cette aide doit servir à la promotion de réformes structurelles au niveau national.

L'émergence de ce modèle découle directement des résultats mitigés des relations de type « hyper-OCDE » et reflète une transition des mesures d'incitation politique vers des mesures d'incitation financière, présumées plus efficaces car plus légitimes. La proposition européenne d'instaurer un nouvel « instrument financier pour la convergence et les réformes structurelles » illustre cette évolution, tout comme les tentatives répétées d'imposer une plus grande conditionnalité macroéconomique en contrepartie de l'accès aux fonds structurels européens.

La création d'un « Fonds d'aide aux réformes structurelles », qui ferait office de « Super fonds de cohésion » pour la zone euro, donnerait ainsi davantage d'influence politique aux institutions européennes sur la conduite des

<sup>35</sup>. « La France et l'Allemagne ensemble pour renforcer l'Europe de la stabilité et de la croissance », Présidence de la République française, Chancellerie de la République fédérale d'Allemagne, mai 2013.

politiques économiques et sociales nationales. Son utilisation pourrait soit reposer sur la conclusion d'« arrangements contractuels spécifiques » entre les États membres concernés et les autorités européennes, tels qu'évoqués par le Rapport des 4 présidents. Elle pourrait aussi et de préférence reposer sur la définition d'objectifs communs qui donneraient lieu au versement d'une aide financière européenne aux États qui les atteignent, de manière à ne pas reproduire un schéma bilatéral aussi intrusif que celui en vigueur dans les « pays sous programme »<sup>36</sup>.

Un « Fonds de stabilisation cyclique » visant à lisser les effets de la conjoncture pourrait aussi être financé

par les États membres de la zone euro, le cas échéant sur la base d'une logique assurantielle et de critères permettant un relatif équilibre entre États membres<sup>37</sup>. La création de ce Fonds permettrait elle aussi aux États membres participants d'exercer une influence plus grande sur la définition de leurs choix économiques et sociaux, dès lors qu'ils seraient tous parties prenantes de ses recettes et de ses dépenses. Une telle approche plus « intrusive » est également susceptible de se développer dans le cadre des initiatives européennes visant à combattre le chômage des jeunes, dès lors que les États financeurs s'efforceraient probablement d'assortir leur aide de demandes de contreparties, notamment en termes de pratiques à privilégier pour la formation et l'entrée sur le marché du travail. Dans tous les cas, c'est parce que le suivi des réformes structurelles opérées au niveau européen sera assorti d'incitations financières qu'il est susceptible d'avoir davantage d'impact que les seules incitations politiques formulées jusqu'ici.

## 2.2. Mieux gouverner la zone euro

La crise de la zone euro a conduit à renforcer le Conseil européen, reconnu comme institution à part entière par le traité de Lisbonne. Ce « gouvernement de crise » a été justement critiqué lorsqu'il s'est mué en duopole (« Merkozy »),

36. Voir Eulalia Rubio, « Quel instrument financier pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro ? », *Policy Paper n° 104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013.

37. Voir Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, « Un fonds assurantielle d'ajustement cyclique pour la zone euro », *Policy Paper n° 61*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2013.

dont l'existence consacrait une rupture d'égalité formelle entre les États de l'UE. Il est donc bienvenu qu'une concertation plus large soit désormais à l'œuvre, dont témoignent par exemple le « rapport des 4 » élaboré par les présidents de la Commission, du Conseil européen, de « l'Eurogroupe » et de la BCE. Dans ce contexte, si on laisse de côté la BCE et ses instances, appelées à continuer à gérer la politique monétaire de la zone euro et à assumer de nouvelles fonctions en matière de supervision bancaire, le gouvernement de la zone euro doit désormais être consolidé aux niveaux présidentiel et ministériel selon les orientations suivantes.

### 2.2.1. Des sommets réguliers pour la zone euro

Comme leur nom l'indique, les « Sommets de la zone euro » constituent tout d'abord un lieu de pouvoir spécifiquement dédié à la zone euro et dans lequel les chefs d'État et de gouvernement de cette zone sont appelés à trancher sur les grandes orientations à privilégier en termes de sauvetage des pays en difficulté et d'organisation de l'UEM. Le principe de tels sommets a longtemps été écarté, notamment par les autorités allemandes, au prétexte qu'ils auraient pu constituer une tentative de mise sous tutelle ou sous pression de la BCE. C'est la crise qui a précipité leur avènement en 2008, à la faveur de la présidence française de l'UE. Ils ont depuis lors été dotés d'un président stable (actuellement Herman Van Rompuy) ainsi que d'un « Règlement intérieur »<sup>38</sup> détaillant leur organisation et leur fonctionnement.

Ce règlement intérieur prévoit notamment que le président de la Commission est membre de droit de tels sommets, que le président de la BCE est « invité à y participer », que le président de l'Eurogroupe peut être « invité à être présent » et que le président du Parlement européen peut être « invité à être entendu ». De part leur composition, ces sommets ont donc vocation à se réunir régulièrement afin d'exercer un « leadership » sur l'ensemble des enjeux clés de la zone euro, en sollicitant l'expertise et les recommandations du Conseil, de la Commission et de la BCE. Dans cette perspective, il serait très utile que, comme l'ont proposé les autorités françaises et allemandes, les Sommets de la zone euro puissent s'appuyer sur l'Eurogroupe, mais aussi sur le Conseil des ministres des Affaires sociales et de l'Emploi et toute autre formation du

38. Voir Conseil de l'UE, « Modalités d'organisation des travaux des sommets de la zone euro », mars 2013.

Conseil susceptible de nourrir une vision non réduite aux seuls enjeux économiques et financiers.

### 2.2.2. Un Eurogroupe doté d'un président à temps plein

Mis en place dès 1997, le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances des pays de la zone euro, ou Eurogroupe, constitue la composante ministérielle naturelle du gouvernement de la zone euro. La crise de la zone euro a cependant mis en évidence les lacunes démocratiques d'un tel organe en termes de visibilité et de responsabilité : les conditions d'adoption du plan de sauvetage de Chypre, dont quasiment aucun membre de l'Eurogroupe n'a semblé ouvertement revendiquer la paternité, reste de ce point de vue un contre-exemple particulièrement catastrophique. Dans ce contexte, concrétiser rapidement la proposition de doter l'Eurogroupe d'un président à plein temps serait bienvenu en termes d'efficacité comme de légitimité. Le bien public qu'est l'euro a de fait vocation à être pris en charge et incarné de manière continue, et non intermittente : c'est à un tel président que cette double mission doit incomber, non seulement afin qu'il puisse assurer le suivi des décisions prises dans le cadre de l'UEM mais aussi rendre des comptes aux États membres et aux parlementaires. À terme, l'éventuelle fusion de ce poste de président de l'Eurogroupe et de commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires pourra le cas échéant être envisagée, conformément au schéma en vigueur en matière de PESC (UEM et PESC étant précisément deux domaines où il s'agit de combiner souverainetés nationales et approche européenne).

### 2.2.3. Le rôle hybride de la Commission

La Commission a elle aussi vocation à jouer un rôle politique clé dans la gouvernance de la zone euro, pour laquelle elle doit exercer des missions de type à la fois « présidentiel » et « ministériel ». Mission de type « présidentiel » lorsqu'il s'agit de nourrir les travaux des Sommets de la zone euro, sur la base d'analyses et de propositions préparées par ses services, puis débattues et endossées par le collège des commissaires, afin qu'ils traduisent pleinement la valeur ajoutée intersectorielle de cette institution. Mission de type « ministériel » lorsqu'il s'agit de formuler les initiatives législatives et budgétaires nécessaires au bon fonctionnement et à l'organisation de la zone euro. Il va de soi que la pleine implication du collège est là aussi de nature à renforcer le poids politique de

la contribution de la Commission au sein du gouvernement de la zone euro, alors même que le commissaire aux affaires économiques et monétaires aura une influence structurellement plus réduite vis-à-vis du président de l'Eurogroupe s'il apparaît comme agissant de manière trop isolée. C'est également parce que le collège des commissaires, qui réunit des membres aux profils et aux responsabilités thématiques variés, assurera pleinement la tutelle sur ses services, que ses prises de positions et contributions pourront avoir une légitimité et une efficacité politiques renforcées au regard de celles formulées par l'Eurogroupe.

#### **2.2.4. Des services européens renforcés pour le gouvernement de la zone euro**

Le « gouvernement de la zone euro » doit enfin s'appuyer sur un ensemble de services européens capables d'assurer plusieurs types de fonctions, en matière de sauvetage, de suivi des politiques budgétaires nationales et de coordination des politiques économiques et sociales nationales :

*Des services européens en matière de sauvetage :*

- il convient à court terme de continuer à s'appuyer sur la structure *ad hoc* gérant le « MES », dont le responsable doit faire l'objet d'auditions parlementaire fréquentes au niveau européen et national ;
- à moyen terme, il conviendrait d'augmenter substantiellement le plafond des garanties qui peuvent être accordées dans le cadre du « MESF », dont l'utilisation placera la Commission en première ligne, sous le contrôle du Parlement européen ;
- l'expertise européenne accumulée dans la mise en œuvre des récents plans de sauvetage devrait permettre de former une équipe pleinement européenne à l'avenir, en lieu et place de l'actuelle Troïka : composée du Trio Commission, Eurogroupe et BCE (pour la partie bancaire), cette équipe pourra ainsi agir sous le contrôle direct du « Parlement de la zone euro » (voir § 2.3.), sans que la co-gestion avec le FMI ne vienne constamment obscurcir les responsabilités exercées par les uns et les autres.

*Des services européens pour le suivi des politiques budgétaires nationales :*

- les services de la Commission semblent jouer pleinement leur rôle sous l'autorité du collège, notamment afin de fournir au Conseil les analyses et recommandations liées aux procédures de déficit excessif ;
- la mutualisation des dettes nationales leur donnerait un rôle accru si elle était engagée dans le cadre d'une coopération renforcée : elle aurait sinon plutôt vocation à être confiée aux services de l'Eurogroupe, à qui il reviendrait alors de former l'embryon d'un « Trésor » européen.

Un partage des tâches comparable pourra être opéré pour la gestion d'un Fonds d'incitation aux réformes structurelles (par les services de la Commission) et pour celle d'un Fonds de stabilisation cyclique (par les services de l'Eurogroupe).

*Des services européens pour la coordination des politiques économiques et sociales nationales :*

- il convient de permettre au président de l'Eurogroupe de s'appuyer sur des services substantiellement renforcés : « groupe de travail de l'Eurogroupe » doté d'un secrétariat permanent et se réunissant régulièrement à Bruxelles et « Comité économique et financier » se réunissant en formation zone euro ;
- ces services seront ainsi en mesure de fournir des contributions davantage ancrées dans les réalités économiques, sociales et politiques des États membres, en complément de celles fournies par les services de la Commission, et qui seront donc susceptibles d'être davantage audibles et utiles au niveau national.

### **2.3. Renforcer la dimension parlementaire de la zone euro**

La crise de la zone euro aura confirmé la nécessité d'un débat approfondi entre les représentants directs des citoyens, et qui ne peut se limiter aux « grands messes » épisodiques que constituent les Conseils européens et Sommets de la zone euro. Cette crise a stimulé la réflexion sur la manière de mieux associer

parlementaires européens mais aussi nationaux à un tel débat, au point de générer d'importantes tensions entre ces deux catégories de représentants des citoyens. Il est donc primordial de souligner que l'enjeu central et d'organiser un accompagnement plus démocratique des progrès qui ont récemment été rendus possibles dans la gouvernance de l'UEM, et non l'affaiblissement de la dimension démocratique de l'UE ou du rôle du Parlement européen. Il s'agit de combler certains éléments du déficit démocratique européen, pas de redistribuer une quantité limitée de prérogatives parlementaires. En d'autres termes, tous les parlements de l'UEM sont en réalité confrontés à un agenda positif, qu'il convient de mettre en œuvre à plusieurs niveaux. Indépendamment du nécessaire renforcement des activités de contrôle des gouvernements nationaux par leurs propres parlements, deux initiatives complémentaires doivent aussi être encouragées au niveau européen, afin de renforcer la dimension parlementaire de la zone euro.

### 2.3.1. Un enjeu clé : le contrôle des gouvernements par leur parlement

Les parlements nationaux ont classiquement ratifié les amendements au TUE, le traité instituant le MES et le TSCG – ces deux derniers traités n'étant approuvés par référendum qu'en Irlande. Cette forte intervention des principaux organes de la démocratie représentative au niveau national a rappelé la pleine légitimité des élus des peuples à prendre des décisions structurantes pour le fonctionnement de l'UEM. Elle contraste avec l'implication beaucoup plus hétérogène de ces parlements dans le contrôle régulier des orientations défendues par leurs chefs d'État et de gouvernement, et même leur gouvernement, au niveau européen (*voir Tableau 8*).

Un tel contrôle parlementaire est en effet extrêmement précis dans des pays comme le Danemark et l'Allemagne, mais beaucoup plus distant dans des pays comme le Luxembourg ou la Roumanie<sup>39</sup>. Angela Merkel a dû rendre régulièrement des comptes au Bundestag, dont les décisions ont souvent été attendues avec anxiété ; le président français n'a quant à lui pas la possibilité juridique de se rendre devant le Parlement, où il doit déléguer le Premier ministre ou,

39. Sur ces enjeux, voir Olivier Rozenberg, Valentin Kreiling, Wolfgang Wessels et Claudia Heffter, « Le contrôle démocratique et parlementaire du Conseil européen et des Sommets de la zone euro », Étude pour le Parlement européen, Notre Europe – Institut Jacques Delors/TEPSA, janvier 2013.

plus souvent encore, le ministre des Affaires européennes. Cette hétérogénéité traduit des choix constitutionnels et des cultures politiques eux-mêmes très variables selon les États membres. Elle est cependant dommageable pour la gouvernance de l'UEM comme pour celle de l'UE toute entière : c'est en effet au sein des États membres que le « déficit démocratique » relatif à cette gouvernance est le plus substantiel, dès lors que de nombreux gouvernements peuvent prendre des décisions clés au niveau européen sans que leur action ne soit soumise à un contrôle et à un débat public approfondis. Dans ce contexte, il est utile que l'article 13 du TSCG ait appelé à renforcer le rôle des parlements nationaux au niveau européen ; mais il serait tout aussi utile que des ajustements institutionnels et juridiques soient réalisés au sein des États membres dans lesquels les parlements jouent un rôle insuffisant, afin de renforcer la dimension démocratique de la gouvernance de l'UEM<sup>40</sup>.

**TABLEAU 8** ▶ Le contrôle parlementaire des Conseils européens et Sommets de la zone euro

EX-ANTE	IMPLICATION RÉDUITE	COMMISSION	SÉANCE PLÉNIÈRE	IMPLICATION EN COMMISSION ET EN SÉANCE PLÉNIÈRE
Ex-post				
Implication réduite	<b>Le contrôleur limité</b> Hongrie Luxembourg Roumanie	<b>Le contrôleur habituel</b> République tchèque Estonie Italie Lettonie Pologne Slovaquie	Pays-Bas	
Commission	Chypre	<b>L'expert</b> Belgique Finlande Lituanie Slovaquie	France	<b>Le décisionnaire</b> Allemagne

40. Sur cette question, voir également Corina Stratulat, Janis A. Emmanouilidis, Thomas Fischer, Sonia Piedrafita, "Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments?", *Discussion Paper*, EPC, Bertelsmann Stiftung et CEPS, janvier 2014.

Séance plénière	<b>Le contrôleur du gouvernement</b> Bulgarie Malte Espagne Royaume-Uni	Autriche Suède	<b>Le forum public</b> Irlande	
Implication en commission et en séance plénière	Grèce	Portugal		<b>L'Européanisé</b> Danemark

Source : Olivier Rozenberg, Valentin Kreilinger, Wolfgang Wessels et Claudia Hefftlér, «Le contrôle démocratique et parlementaire du Conseil européen et des Sommets de la zone euro», Étude pour le Parlement européen, Notre Europe - Institut Jacques Delors / TEPSA, janvier 2013.

**Explication :**

**Implication réduite** = moins de 3 réunions de la commission des affaires européenne, moins de 3 débats en plénière.

**Commission** = 3 réunions ou plus de la commission des affaires européennes, moins de 3 débats en séance plénière.

**Séance plénière** = moins de 3 réunions de la commission des affaires européennes, 3 débats ou plus en séance plénière.

**Implication égale** = 3 réunions ou plus de la commission des affaires européenne, 3 débats ou plus en séance plénière.

### 2.3.2. Une « sous-commission zone euro » au Parlement européen

Une « sous-commission zone euro » doit être instaurée au sein du Parlement européen, ce qui suppose simplement la modification de son règlement intérieur. De telles sous-commissions existent déjà dans des domaines où l'UE n'a pas forcément plus de pouvoirs que pour la gouvernance de la zone euro, comme les droits de l'homme ou la défense : il est donc logique qu'une sous-commission du même type puisse être établie, pour des raisons à la fois fonctionnelles et politiques (l'euro est un bien public suffisamment précieux pour mériter une formation parlementaire spécifique).

Cette sous-commission a vocation à être principalement composée de députés issus des commissions « Affaires économiques et monétaires », « Emploi et affaires sociales » et « Budget ». Cette sous-commission n'a pas vocation à être réservée aux seuls parlementaires élus dans les pays de la zone euro, mais doit être ouverte à l'ensemble des parlementaires qui souhaitent la rejoindre (dans la limite de 30 membres titulaires et autant de suppléants), et ce pour des raisons à la fois juridiques (articles 10.2 et 14.2 du TUE), politiques (ne pas rétablir des frontières au sein du PE) et philosophiques (l'ensemble des pays de l'UE sont concernés par l'UEM).

### 2.3.3. Une véritable conférence interparlementaire de l'UEM

Une meilleure implication des parlementaires nationaux dans la gouvernance de l'UEM doit par ailleurs être organisée sur la base de l'article 13 du TSCG, qui prévoit l'instauration d'une « conférence réunissant les représentants des commissions concernées » des parlements nationaux et européen afin de débattre des questions économiques et budgétaires. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle « institution » européenne, mais de donner l'occasion aux parlementaires nationaux et européens de se rencontrer pour discuter des questions relatives à l'UEM, afin d'accroître leur degré d'implication et de compréhension mutuelle.

L'organisation d'une telle conférence sera utile à deux égards : elle permettra une plus grande implication des parlementaires nationaux au niveau de l'UEM, compte tenu de leur rôle dans l'adoption des plans de sauvetage de la zone euro ainsi que dans les décisions relatives aux choix budgétaires et économiques nationaux. Elle réunira des représentants de toutes les commissions spécialisées liées à la gouvernance de l'UEM, notamment la commission des finances ou des affaires économiques, et pas seulement celle des affaires européennes. La mobilisation de 6 membres par État garantira une bonne représentation des commissions et des groupes politiques, dans la limite de 150 membres. Les 30 membres titulaires de la sous-commission zone euro du Parlement européen participeront également aux travaux de cette conférence. Cette conférence jouera en somme le rôle joué par la « COSAC », mais dans le domaine de l'UEM, et devra être à la fois un lieu d'échanges et un acteur influent. Cet objectif sera naturellement plus facile à atteindre si cette conférence dispose des ressources et de la publicité nécessaires pour renforcer et entretenir la motivation des parlementaires nationaux concernés<sup>41</sup>.

Les premiers pas de cette conférence interparlementaire de l'UEM, réunie à Vilnius à l'automne 2013, laissent apparaître la nécessité d'une formalisation beaucoup plus forte : c'est parce qu'elle aura adopté un véritable règlement intérieur, fixant le nombre de ses membres et la nature de ses activités, que

41. Pour de plus amples développements sur ces points, voir Christophe Caresche, « Rapport d'information de l'Assemblée nationale portant observations sur le projet de loi de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM », n° 202, septembre 2012.

cette conférence pourra jouer le rôle politique utile qui lui revient, sur la base d'une répartition fonctionnelle des tâches entre parlements.

### 2.3.4. Une répartition fonctionnelle des tâches entre parlements

L'établissement parallèle de deux organes parlementaires dédiés à la zone euro renforcera d'autant plus la dimension démocratique de la gouvernance de l'UEM qu'il se fera sur la base d'une répartition des tâches fonctionnelle, et non rigide ou exclusive<sup>42</sup>. Outre sa contribution à l'exercice des pouvoirs législatifs du Parlement européen, la sous-commission zone euro pourra ainsi opérer un suivi global et permanent des orientations et décisions de l'UEM, et adopter des résolutions sur les décisions prises par les autorités exécutives. De son côté, la Conférence interparlementaire de l'UEM pourra utilement se réunir au printemps et à l'automne afin d'adopter des résolutions portant sur les stratégies économiques et budgétaires nationales. Ces deux organes pourront également procéder à des auditions régulières de responsables de la zone euro, la sous-commission zone euro se concentrant sur les responsables européens tandis que la Conférence interparlementaire de l'UEM questionnerait les responsables nationaux et intergouvernementaux – des auditions communes pouvant ponctuellement être organisées, en particulier pour les présidents des Sommets de la zone euro et de l'Eurogroupe.

Le suivi des décisions liées aux « capacités budgétaires » de la zone euro doit également être partagé. À titre d'exemple, le suivi de l'utilisation des fonds de sauvetage doit être assuré par la Conférence interparlementaire de l'UEM pour le MES, et par la sous-commission de la zone euro pour le MESF. Le contrôle des fonds européens alloués à la mise en œuvre de réformes structurelles nationales ou qui émaneraient d'un éventuel « Fonds de stabilisation cyclique » serait attribué en fonction de l'origine de ces fonds : Conférence interparlementaire s'il s'agit de fonds nationaux, sous-commission zone euro si ces fonds sont européens, y compris via une coopération renforcée.

La création de deux organes parlementaires consacrés à la gouvernance de l'UEM pourrait enfin permettre d'anticiper sur l'organisation possible des

<sup>42</sup>. Pour des analyses et propositions détaillées sur ce thème, voir Yves Bertoncini, « Les parlements et la gouvernance de l'UEM », *Tribune, Notre Europe* – Institut Jacques Delors, avril 2013.

mécanismes de mutualisation de l'émission des dettes nationales (fonds d'amortissement, euro-bills, euro-obligations, etc.). À court terme, la Conférence interparlementaire de l'UEM sera indubitablement le lieu idéal pour débattre de ces questions, puisque les dettes sont aujourd'hui émises au niveau national pour financer les budgets votés par les parlements nationaux. La sous-commission zone euro du Parlement européen doit aussi explorer la possibilité d'émettre une dette commune, conformément aux termes du compromis conclu pour l'adoption du *Two-Pack*. Elle a particulièrement vocation à être impliquée si des euro-obligations étaient émises pour financer les dépenses de l'UE, en matière d'investissement dans les réseaux transeuropéens par exemple.

## 2.4. Organiser la différenciation autour de la zone euro

La crise a suscité des incertitudes sur les relations entre États membres de l'UE et États membres ayant adopté l'euro. Elle a conduit à l'adoption d'un « Pacte budgétaire » signé par 25 États membres ainsi qu'à l'adoption d'un pacte Euro + sur la compétitivité. Elle a relancé le débat sur la « différenciation », concept souvent invoqué par Jacques Delors, et qui est préférable à la notion plus négative « d'Europe à plusieurs vitesses ». La différenciation est parfois inévitable au sein de l'UE - c'est ainsi que l'euro a été lancé : il faut la promouvoir aussi souvent que nécessaire, en préservant la méthode communautaire et le marché intérieur. Dans cette perspective, il serait utile de privilégier le recours à la procédure de coopération renforcée pour parachever l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de la zone euro.

### 2.4.1. La coopération renforcée, outil privilégié pour la différenciation

L'UEM n'est certes pas issue d'une coopération renforcée, mais d'un traité en vertu duquel la quasi-totalité des États membres ont accepté de faire partie de l'union économique ainsi que, à terme, de l'union monétaire. Mais l'UEM traduit une « intégration différenciée » qui correspond bien à l'esprit de la procédure de coopération renforcée. Cette intégration différenciée a récemment été approfondie sur la base de traités non communautaires, qui ont permis la mise en place du « Mécanisme européen de stabilité » au niveau de la zone euro, mais aussi du TSCG, ratifié par les pays de la zone euro et par 8 autres pays de l'UE. Il est notable que le TSCG ait prévu un recours direct aux

institutions européennes (Commission et Cour de justice), notamment considérées comme les garantes de l'efficacité de la démarche entreprise, mais qui sont aussi porteuses d'un meilleur contrôle démocratique des décisions prises (via le Parlement européen).

Dans ce contexte, il serait souhaitable que les progrès ultérieurs de l'intégration économique et monétaire puissent s'appuyer sur le recours au mécanisme de la coopération renforcée, sur la base de deux options. Soit, de préférence, le recours à une coopération renforcée globale pour l'UEM, portant sur un ensemble d'initiatives – la conclusion de ce paquet global étant susceptible de faciliter les compromis entre États et d'accroître la visibilité de l'ensemble. Soit le recours à plusieurs coopérations renforcées, pour tenir compte des « géométries variables » dégagées entre États, au risque de complexifier la gouvernance de l'UEM.

#### **2.4.2. Un budget et des normes pour la zone euro**

L'article 20 du TUE prévoyant qu'une coopération renforcée ne peut avoir pour effet d'accroître les compétences de l'UE et ne peut s'exercer que dans le cadre de ses compétences non exclusives (ce qui exclut la politique monétaire par exemple), recourir à la coopération renforcée dans le cadre de l'UEM devrait principalement porter sur des enjeux à la fois budgétaires et normatifs (*voir Encadré n° 2*). Plusieurs composantes d'un budget de la zone euro pourraient ainsi être mises en place hors budget communautaire (conformément à l'article 332 TFUE), et notamment un « Fonds d'aide aux réformes structurelles » et un « Fonds de stabilisation cyclique ».

Si la « convergence » des politiques économiques et sociales des États membres ne fait pas partie des objectifs du TUE et du TFUE, certaines de leurs dispositions prévoient par ailleurs le « rapprochement des législations » dans des domaines importants pour le bon fonctionnement de l'UEM. Dans ce cadre, au moins deux initiatives visant à éviter que des divergences trop nettes n'apparaissent entre États membres de la même union monétaire ont vocation à être lancées dans le cadre d'une coopération renforcée : l'une relative à l'harmonisation des taux de l'impôt sur les sociétés ; l'autre en matière de règles relatives au salaire minimum et de mesures facilitant la mobilité transfrontalière.

---

## ENCADRÉ N° 2 ► Une coopération renforcée pour la zone euro : principaux points d'application

### 1. Mettre en place les composantes d'un « budget de la zone euro »

- Un « **Fonds d'aide aux réformes structurelles** » (sorte de « Super fonds de cohésion » ou de « Fonds de compétitivité » pour la zone euro) a vocation à concerner les pays de la zone euro (comme contributeurs et bénéficiaires)<sup>43</sup>. Il pourra être administré par la Commission, déjà chargée de la gestion des fonds structurels et du suivi de la mise en œuvre des réformes structurelles (stratégie Europe 2020) – cette option correspondant au modèle utilisé pour la gestion du Fonds européen de développement, hors budget communautaire.
- Un « **Fonds de stabilisation cyclique** » visant à lisser les effets de la conjoncture pourra être financé par les États membres de la zone euro, le cas échéant sur la base d'une logique assurantielle<sup>44</sup>. Ce Fonds pourra être administré par l'Eurogroupe et/ou le Conseil – cette option correspondant peu ou prou au modèle utilisé pour la gestion du mécanisme Athéna en vigueur pour les opérations extérieures (partage des coûts communs).

### 2. Progresser en matière de rapprochement normatif au sein de la zone euro

- **L'harmonisation en matière fiscale** doit d'abord concerner l'impôt sur les sociétés : en complément des travaux déjà en cours au niveau de l'UE pour harmoniser l'assiette de cet impôt, il s'agit pour un nombre plus limité d'États membres de s'engager vers une forme d'encadrement des taux tenant notamment compte des spécificités géographiques des pays, sur le modèle des trois niveaux de fourchettes déjà en vigueur en matière de TVA.
- **L'harmonisation en matière sociale** doit elle aussi être engagée de manière progressive et pourrait d'abord rassembler un nombre plus limité de pays autour des éléments mentionnés par la déclaration franco-allemande de mai 2013, et notamment les règles relatives au salaire minimum et les mesures facilitant la mobilité transfrontalière des travailleurs (portabilité des qualifications et des pensions complémentaires notamment).

---

43. Sur cet enjeu, voir Eulalia Rubio, « *Quel instrument financier pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro ?* », *Op. cit.*

44. Sur cet enjeu, voir Henrik Enderlein, Jann Spiess et Lucas Guttenberg, « *Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro* », *Études & Rapports n° 100*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2013.

## CONCLUSION

### UN AJUSTEMENT PROGRESSIF DES PRATIQUES POLITIQUES ET DES TRAITÉS

**M**ême s'ils ne sont pas révolutionnaires au regard de la nature des traités et du jeu politique européen, les changements fonctionnels proposés ci-dessus semblent parmi les meilleures options disponibles pour donner à l'UE et à la zone euro le socle institutionnel dont elles ont besoin pour renforcer leur efficacité et leur légitimité, et ainsi mieux faire face aux défis qu'elles affrontent.

L'Union politique européenne est déjà une réalité, qu'il convient de parachever et de consolider sans nécessairement recourir au « grand soir » ou à un « saut fédéral », mais en procédant à toute une série d'ajustements plus ou moins amples. Certains de ces changements sont possibles à très court terme, telle ceux portant sur la nomination des prochains commissaires, la facilitation de l'usage du droit d'initiative citoyenne ou la création d'une véritable conférence interparlementaire de la zone euro. D'autres ajustements semblent envisageables à moyen terme, par exemple s'agissant de l'extension du champ d'application de la procédure de codécision ou du vote à la majorité qualifiée.

L'important est que l'ensemble de ces changements soit clairement inscrit dans une dynamique politique visant à renforcer l'ancrage du fonctionnement de l'UE auprès de ses citoyens et de ses États membres, afin de lui permettre d'être plus efficace et légitime. L'important est aussi de ne pas oublier que les institutions de l'UE continueront à refléter par leur fonctionnement les choix formulés par les représentants appelés à y siéger, et dont le renouvellement au cours de l'année 2014 aura donc lui aussi des incidences cruciales pour l'avenir de l'intégration européenne.

## BIBLIOGRAPHIE

- Jean Arthuis, *Avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, Rapport au Premier Ministre français, La documentation française, mars 2012.
- Yves Bertoncini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *Études & Rapports n° 73*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2009.
- Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Des visages sur des clivages – Les élections européennes de mai 2014 », *Études & Rapports n°104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors / Fondation Robert Schuman, avril 2014.
- Sylvain Brouard, Olivier Costa and Thomas Koenig (editors), *The Europeanization of domestic legislatures – The empirical implications of Delors' myth in nine countries*, Studies in Public Choice, Springer 2012.
- Christophe Caresche, « Rapport d'information de l'Assemblée nationale portant observations sur le projet de loi de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM », n° 202, septembre 2012.
- Commission européenne, « A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union », COM (2012) 777 final/2, 2012.
- Paolo Cecchini, *Research on the Cost of non-Europe - Basic Findings*, volumes 1 à 16, Commission des C.E., Série Documents, 1988.
- Jacques Delors, « Repenser l'UEM et "repositiver" la Grande Europe », *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013.
- Henrik Enderlein *et alii*, « Parachever l'euro. Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Études & Rapports n°92*, Notre Europe, juin 2012.
- Groupe Eiffel, « Pour une communauté politique de l'euro », février 2014.
- Groupe Glienicker, « Vers une union de l'euro », octobre 2013.
- Sonia Piedrafita, Steven Blockmans, « Shifting EU Institutional Reform into High Gear », *Report of the CEPS High-Level Group*, CEPS, March 2014.
- Gaëtane Ricard-Nihoul, *Pour une Fédération européenne d'États-nations : la vision de Jacques Delors revisitée*, Larcier, 2011.
- Olivier Rozenberg, Valentin Kreiling, Wolfgang Wessels et Claudia Heffler, « Le contrôle démocratique et parlementaire du Conseil européen et des Sommets de la zone euro », Étude pour le Parlement européen, Notre Europe – Institut Jacques Delors / TEPSA, janvier 2013.
- Philippe de Schoutheete, « Institutional reform in the EU », *European Policy Brief n°19*, Egmont, février 2014.
- Corina Stratulat, Janis A. Emmanouilidis, Thomas Fischer, Sonia Piedrafita, « Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments? », *Discussion Paper*, EPC / Bertelsmann Stiftung / CEPS, janvier 2014.

LA RÉFORME DE LA COMMISSION : ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Policy Paper n° 115*,  
Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014

QUI PRÉSIDENT LA COMMISSION ? UNE QUESTION À CHOIX MULTIPLES

Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Policy Paper n° 113*,  
Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

L'UE ET SES NORMES : PRISON DES PEUPLES OU CAGES À POULES ?

Yves Bertoncini, *Policy Paper n° 112*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014

QUI GOUVERNE DANS LA ZONE EURO : BRUXELLES OU LES ÉTATS MEMBRES ?

Sofia Fernandes, *Policy Paper n° 111*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014

DES VISAGES SUR DES CLIVAGES : LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE MAI 2014

Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Études & Rapports n°104*, Notre Europe –  
Institut Jacques Delors / Fondation Robert Schuman, avril 2014

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'ŒIL

Yves Bertoncini, *Policy Paper n° 94*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013

PARACHEVER L'EURO. FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE

Henrik Enderlein *et alii*, Préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt,  
*Études & Rapports n° 92*, Notre Europe, juin 2012

SÉMINAIRE SUR LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE – ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

Yves Bertoncini et Valentin Kreiling, avec des contributions de José Manuel  
Barroso, Jacques Delors et António Vitorino, *Synthèse*, Notre Europe, mai 2012

LES INTERVENTIONS DE L'UE AU NIVEAU NATIONAL : QUEL IMPACT ?

Yves Bertoncini, *Études & Rapports n° 73*, Notre Europe, juin 2009

## AUTEURS



### Yves Bertoncini

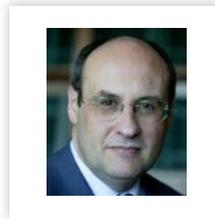
Yves Bertoncini est directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors depuis avril 2011.

Il est administrateur de la Commission européenne, a travaillé dans l'administration française (notamment au Secrétariat général des affaires européennes et au ministère français des affaires étrangères) ainsi qu'à la Fédération française des sociétés d'assurance.

Il enseigne les questions européennes au Corps des Mines (Mines Paris Tech) et est l'auteur de nombreuses publications sur les enjeux européens.

Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Grenoble et du collège d'Europe à Bruges.

Il est marié et père de trois enfants.



### António Vitorino

António Vitorino est président de Notre Europe - Institut Jacques Delors et avocat de profession depuis 1982, associé du cabinet d'avocats Cuatrecasas, Gonçalves Pereira & Associados depuis 2005.

Il a exercé diverses fonctions politiques (notamment vice-Premier ministre et ministre de la défense du Portugal) et judiciaires (juge à la Cour constitutionnelle du Portugal) au niveau national, mais aussi au niveau européen (député européen en 1994, puis commissaire européen à la justice et aux affaires intérieures entre 1999 et 2004). En tant que représentant de la Commission européenne, il a participé aux travaux de la Convention chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à ceux de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

António Vitorino est né en 1957 à Lisbonne, est détenteur d'une licence de droit de l'Université de Lisbonne ainsi que d'un master de sciences politiques.



**N**otre Europe - Institut Jacques Delors est le think tank européen fondé par **Jacques Delors** en 1996. Notre objectif est de produire des analyses et des propositions destinées aux décideurs européens et à un public plus large, ainsi que de contribuer aux débats relatifs à l'Union européenne.

Nous diffusons de nombreuses **publications** (Études & Rapports, *Policy Papers*, Tribunes et Synthèses), **organisons et participons** à des **séminaires et conférences** partout en Europe et intervenons régulièrement dans les **médias européens**, par la voix de nos présidents, de notre directeur et de notre équipe.

Nos travaux s'inspirent des actions et des orientations promues par Jacques Delors, et traduisent les grands principes énoncés par notre « **Charte** ». Ils sont mis en œuvre à partir de **trois axes principaux** : « Union européenne et citoyens » couvre les enjeux politiques, institutionnels et civiques ; « Compétition, coopération, solidarité » traite des enjeux économiques, sociaux et territoriaux ; « Actions extérieures européennes » regroupe les travaux à dimension internationale.

Notre Europe - Institut Jacques Delors est aujourd'hui présidé par **António Vitorino**, ancien commissaire européen et ancien ministre portugais, qui a succédé à **Tommaso Padoa-Schioppa**, à **Pascal Lamy** et à Jacques Delors. Notre directeur, **Yves Bertoncini**, anime une **équipe internationale** composée de quinze membres.

Les instances de Notre Europe - Institut Jacques Delors sont composées de hautes personnalités européennes. Notre **Conseil des garants** assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre **Conseil d'administration** est responsable de la gestion et de l'impulsion de nos travaux. Notre **Comité européen d'orientation** se réunit afin de débattre des sujets fondamentaux pour l'avenir de l'UE.

Toutes nos activités sont accessibles gratuitement, en français et en anglais sur notre **site** et via les réseaux sociaux. Nous agissons en pleine indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Directeur de la publication : Yves Bertoncini

La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source.

Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s).

Notre Europe – Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution.

Version originale. Également disponible en anglais.

© Notre Europe – Institut Jacques Delors

Yves Bertoncini

Yves Bertoncini est  
directeur de Notre Europe  
- Institut Jacques Delors

António Vitorino

António Vitorino est  
président de Notre Europe  
- Institut Jacques Delors

## RÉFORMER LA « GOUVERNANCE » EUROPÉENNE POUR UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS NATIONS PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

Si les défis de grande envergure auxquels doit faire face l'Union européenne appellent d'abord des réponses politiques précises, il est essentiel que les institutions européennes chargées d'apporter ces réponses soient pleinement légitimes et efficaces, et que la « Fédération européenne d'États nations » évoquée par Jacques Delors fonctionne de manière plus harmonieuse.

C'est dans cet esprit qu'Yves Bertoncini et António Vitorino formulent des analyses et recommandations qui portent aussi bien sur l'Union européenne au sens large, parfois jugée trop tatillonne et dont le « triangle institutionnel » est souvent estimé opaque, que sur l'Union économique et monétaire, marquée dans la dernière période par l'irruption de la « Troïka » et la conclusion du « Pacte budgétaire ». Ces analyses et recommandations tiennent compte des avancées importantes liées à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui, comme les traités précédents, a amélioré le fonctionnement de l'UE, sans toutefois inclure tous les réformes politiques et institutionnelles possibles.

Dans ce contexte, réformer la « gouvernance européenne » suppose selon eux de mieux légitimer l'exercice des compétences de l'UE et de l'UEM, de rendre plus lisibles l'action et l'articulation des principales institutions européennes, mais aussi d'ajuster leur mode de fonctionnement interne. Réformer la « gouvernance » européenne suppose aussi de promouvoir des ajustements à court et moyen termes, d'abord et avant tout au niveau des modes d'intervention et d'organisation des institutions européennes, et sur certains points au niveau des traités communautaires, afin de « consolider l'union politique » et de « parachèver l'UEM ».

L'ensemble des évolutions proposées par Yves Bertoncini et António Vitorino ne participe pas d'un « "big bang" institutionnel » ou d'un « grand soir fédéral », mais constitue autant d'améliorations pragmatiques, démocratiques et salutaires de la gouvernance européenne, qui permettront à l'UE de mieux satisfaire les attentes de ses États membres et de ses citoyens.

Avec le soutien de :



L'Europe pour  
les citoyens



PREMIER  
MINISTRE



ISSN 2257-4640

info@notre-europe.eu - www.notre-europe.eu  
19 rue de Milan, F - 75009 Paris  
Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin

