

Question d'Europe  
n°252  
24 septembre 2012

# Une union politique pour l'Europe

**Thierry Chopin**

directeur des études de la Fondation Robert Schuman, Professeur associé au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam).

**Jean-François Jamet**

porte-parole d'EuropaNova, enseigne l'économie politique européenne à Sciences Po.

**François-Xavier Priollaud**

administrateur de l'Assemblée nationale

## Résumé :

Ce texte vise à identifier un certain nombre de propositions concrètes dans le but de fournir un contenu précis et opérationnel au projet de renforcement de la légitimité et du contrôle démocratiques des décisions européennes. La présidence du Conseil européen vient d'inviter les Etats membres à lui soumettre leurs recommandations sur ce point dans le cadre des travaux portant sur la réforme de l'Union économique et monétaire.

La faisabilité juridique de chacune des propositions identifiées est analysée en identifiant le type de réforme qu'elles supposent : innovations à traité constant ; modifications limitées du Traité au titre de la procédure de révision simplifiée; modifications plus larges du Traité au titre de la procédure de révision ordinaire.

## Introduction

Avec la crise, des débats fondamentaux sur l'avenir de l'intégration européenne sont posés. Pour retrouver leur souveraineté face aux marchés et ainsi la capacité de décider de leur avenir, les Etats européens – notamment ceux qui sont membres de la zone euro – ont compris qu'ils devaient former un ensemble plus cohérent. De ce fait, le projet d'union bancaire a progressé rapidement ces derniers mois. Les débats se poursuivent sur les points de désaccord en matière d'union budgétaire (notamment l'opportunité de mutualiser une partie de la dette), mais déjà des règles communes plus strictes ont été adoptées et le Mécanisme européen de stabilité (MES) doit entrer prochainement en vigueur.

Compte tenu des transferts de compétences que ces dispositifs communs impliquent, la question de l'union politique ne peut plus être éludée. Les décisions européennes doivent bénéficier d'une légitimité suffisante aux yeux des citoyens et les mécanismes de décision doivent être suffisamment simples et clairs pour qu'ils soient efficaces et transparents. Sans cela, l'union économique ne rencontrera pas l'adhésion des citoyens et les interrogations se poursuivront quant à la vision politique qui justifie les décisions européennes. *In fine*, c'est l'intégration économique dans son ensemble qui se trouvera affaiblie, voire menacée.

Le débat existe dans plusieurs Etats membres – il est notamment engagé au plus haut niveau en Allemagne. Pourtant, la réflexion sur ces sujets paraît peu structurée. Angela Merkel a semblé exprimer le sou-

hait de réunir une nouvelle Convention et José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, s'est prononcé en faveur d'une « fédération démocratique d'Etats-nations »[1]. Inversement, Mario Draghi, Président de la BCE, a estimé que « ceux qui affirment que seule une véritable fédération pourrait être durable placent la barre trop haut »[2]. Par ailleurs, tandis que de nombreux tabous sont en train de tomber concernant l'avenir de la construction européenne, le débat sur la dimension politique et démocratique de la réforme des institutions européennes est absent dans de nombreux Etats membres, et notamment en France.

La réflexion a néanmoins été lancée dans le cadre de la mission qui a été confiée au "Groupe des 4" (Herman Van Rompuy, Jose Manuel Barroso, Mario Draghi et Jean-Claude Juncker). Ce groupe a remis un premier rapport lors du Conseil européen de juin (« Vers une véritable Union économique et monétaire » [3]) et a identifié quatre enjeux structurants : un cadre financier intégré, un cadre budgétaire intégré, un cadre économique intégré et un renforcement de la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes.

Si les trois premiers axes ont fait l'objet de nombreux travaux ces derniers mois[4], le dernier fait figure de parent pauvre dans le débat actuel. Il existe déjà quelques contributions sur ce sujet[5], dont celle signée par les ministres des Affaires étrangères de 11 Etats membres qui peut être considérée comme la première tentative de formalisation au plus haut niveau d'un projet d' « union politique »[6].

[1] Discours sur l'état de l'Union 2012 devant le Parlement européen, 12 septembre 2012.

[2] Die Ziet, 29 août 2012.

[3] Rapport présenté au Conseil européen du 29 juin 2012 par Herman Van Rompuy, Jose Manuel Barroso, Mario Draghi et Jean-Claude Juncker - « Vers une véritable Union économique et monétaire » - [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/131278.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/131278.pdf)

[4] Voir Jean-François Jamet, L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?, La documentation française, 2011 ; 2e édition à paraître. On pourra se reporter également au rapport publié par Notre Europe, "Completing the Euro. A Road Map towards a Fiscal Union in Europe", Report of Tomaso Padoa Schioppa Group, 2012 - [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/CompletingTheEuro\\_ReportPadoa-SchioppaGroup\\_NE\\_June2012.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf)

[5] A titres d'exemples, cf. J. Janning, « Political Union : Europe's Defining Moment », EPC Policy Brief, European Policy Centre, 2012 ; I. Pernice (et alii), "A Democratic Solution to the Crisis. Reform Model for a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe", Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law, Humboldt University Berlin, 2012; et aussi, M. P. Maduro., B. De Witte, M. Kumm, "The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro : Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis", Policy Report, Global Governance High-Level Seminar - "The Democratic Governance of the Euro, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2012.

L'ensemble Etats membres et le Parlement européen vont devoir se positionner sur cette question dans le cadre de la consultation que la présidence du Conseil européen a lancée mi-septembre[7]. Cette consultation vise à identifier les solutions "faisables à court terme et désirable à plus long terme".

Dans ce contexte, la présente contribution identifie un certain nombre de propositions concrètes et réalisables politiquement et juridiquement. Il s'agit par là de fournir un contenu précis et opérationnel au projet de renforcement de la légitimité démocratique[8] et de l'obligation de rendre des comptes des institutions européennes[9]. Ces propositions visent également à renforcer l'efficacité et la lisibilité du système de prise de décision.

Pour cela, les développements qui suivent s'attachent à

- justifier le besoin de légitimation et de renforcement du contrôle politique et démocratique dans le cadre des réformes qui visent à mettre en œuvre un cadre financier intégré, un cadre budgétaire intégré et un cadre de politique économique intégré ;
- définir les propositions permettant d'atteindre l'objectif de renforcement de la légitimité politique et de l'efficacité du contrôle démocratique ;
- analyser la faisabilité juridique des propositions en identifiant le type de réforme qu'elles supposent : innovations à traité constant ; modifications limitées du Traité au titre de la procédure de révision simplifiée prévue par l'Article 48 TUE ; modifications plus larges du Traité au titre de la procédure de révision ordinaire prévue par l'Article 48 TUE.

### 1. Le besoin de légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes

Le besoin de légitimité démocratique se manifeste avec évidence dans le contexte de la crise actuelle et des réformes adoptées ou envisagées pour y remédier. Le Rapport du Groupe des 4 le souligne explicitement : « *Les décisions relatives aux budgets nationaux sont au cœur des démocraties parlementaires européennes. Dès lors, progresser vers une plus grande intégration des prises de décisions budgétaires et économiques entre les pays nécessitera de puissants mécanismes permettant l'instauration d'un processus décisionnel légitime et responsable. Il est essentiel de faire en sorte que l'opinion publique soutienne les décisions prises au niveau européen et ayant des répercussions importantes sur la vie quotidienne des citoyens* ».

Les enquêtes d'opinion mettent du reste en évidence une baisse de la confiance des citoyens vis-à-vis des principales institutions européennes (Eurobaromètre 75, printemps 2011). Depuis le printemps 2010, la méfiance des citoyens interrogés s'est accrue de 8 points dans le cas de la BCE, de 7 points pour le Parlement européen, de 6 points pour la Commission européenne et le Conseil. Par ailleurs, cette tendance est sans précédent et, pour la première fois, la méfiance dépasse la confiance pour les quatre institutions citées plus haut. Par ailleurs, il est à noter qu'une autre enquête (Eurobaromètre 76 automne 2011) montre que la satisfaction quant à la façon dont la démocratie fonctionne dans les Etats membres recule mais reste majoritaire (52 contre 46) tandis que lorsque la question porte sur l'Union, le recul est plus prononcé et cette opinion est désormais tout juste majoritaire (45 contre 43). En dernier lieu, la dernière enquête Eurobaromètre Standard 77 au printemps 2012 confirme la chute de la confiance des citoyens dans les institutions européennes : 31% des personnes interrogées déclarent avoir confiance (-10 points depuis le printemps 2011), soit le plus bas niveau jamais atteint. Sans surprise, les citoyens les moins confiants à l'égard des institutions européennes proviennent des Etats membres qui sont les plus touchés par la crise (Grèce et Espagne notamment) ainsi que des pays où l'eurosepticisme est traditionnellement fort (Royaume-Uni). La situation actuelle se caractérise par un contexte de méfiance très fort, porteur de difficultés pour les institutions européennes, qui ne disposent pas d'un capital de légitimité suffisant au moment même où elles sont appelées à intervenir et à prendre des décisions dans des domaines sensibles touchant au cœur de la souveraineté démocratique, comme la politique budgétaire.

Par ailleurs, la crise économique lance un défi en termes de leadership, de cohérence mais aussi d'efficacité à la gouvernance européenne. Dans une situation de crise, qui exige que l'Union européenne et ses Etats membres puissent apporter des réponses aux défis qui leur sont lancés, les Européens découvrent avec frustration les limites de la gouvernance européenne et son « déficit exécutif » : faiblesse du pouvoir exécutif européen ; caractère polyarchique des institutions communautaires et son corollaire, l'absence d'un leadership politique clair ; concurrence entre les institutions et les Etats ; lenteur du processus de négociation entre Etats membres, etc.[10] L'Union européenne s'est jusqu'ici surtout montrée capable de se donner des règles et se caractérise par une certaine faiblesse à opérer des choix discrétionnaires, pour

[6] Cf. Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, The Netherlands, Poland, Portugal and Spain, 17 September 2012 - <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf>

[7] Conseil européen, Issues Paper on Completing the Economic and Monetary Union, 12 September 2012. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/132413.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132413.pdf)

[8] La légitimité démocratique résulte d'abord de la définition démocratique des objectifs politiques des institutions européennes. Elle suppose le vote démocratique de la législation permettant d'atteindre ces objectifs. Elle requiert enfin le contrôle démocratique de la mise en œuvre de cette législation. La légitimité démocratique des institutions européennes peut être de nature directe ou indirecte.

[9] La question du renforcement de la légitimité démocratique ne se réduit pas à la seule question de la responsabilité et de la reddition des comptes ; il s'agit là d'une composante nécessaire mais qui est loin d'être suffisante en ce qu'elle ne fait pas suffisamment droit à la volonté de beaucoup de citoyens d'exercer une influence sur l'orientation des choix et des décisions prises au niveau de l'Union.

[10] Cf. T. Chopin "L'Europe face à la nécessité de décider : un leadership politique européen est-il possible ? ", in Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2011, Lignes de repères, 2011 ; Nicolas Véron « The Political Redefinition of Europe », Opening Remarks at the Financial Markets Committee (FMK)'s Conference on « The European Parliament and the Financial Market », Stockholm, juin 2012 et « Challenges of Europe's Fourfold Union », Hearing before the US Senate Committee on Foreign Relations : Subcommittee on European Affairs, on « The Future of the Eurozone : Outlook and Lessons », août 2012. et Peter Ludlow, « Executive Power and Democratic Accountability », Quarterly Commentary, Eurocomment, septembre 2012.

tant indispensables en période de crise[11]. Fondamentalement, la gouvernance européenne souffre d'un déséquilibre entre diplomatie nationale et démocratie européenne. Si les Etats se considèrent toujours comme les dépositaires de la souveraineté et les arbitres en dernier recours des décisions à prendre en période de crise, les faiblesses de la gouvernance européenne révélées par la crise financière doivent conduire à une analyse des conditions d'un leadership politique à l'échelle européenne. Si l'Union est certes une Union d'Etats, elle est aussi une communauté de citoyens et la création d'un véritable leadership européen passe nécessairement par le renforcement de l'unité du corps politique européen si l'on s'accorde avec cette idée que la volonté populaire constitue la base de la légitimité des pouvoirs dans nos régimes démocratiques. L'Union européenne n'échappe pas à la règle. Or, que constate-t-on sinon l'absence de compétition démocratique pour la désignation des principaux leaders européens ? Par exemple, il n'existe pas de concurrence politique pour la nomination du Président de la Commission ; l'élection du Président du Parlement européen se fait sur la base d'un consensus bipartisan ; *last but not least*, la nomination du Président du Conseil européen n'est pas organisée selon les règles démocratiques minimales que l'on serait en droit d'exiger pour la désignation du titulaire d'un tel poste : acte de candidature, concurrence politique entre plusieurs candidats déclarés, débat public et transparent, etc. Un véritable leadership politique européen suppose une légitimité populaire plus forte, fondement sur lequel il doit reposer. Ce qui est en jeu réside dans le fait de réaliser un transfert, même partiel, de la source de légitimité de l'Europe des Etats vers les citoyens. Ce supplément de légitimité démocratique permettra – dans le cadre du système actuel – de renforcer la capacité d'action et de décision des leaders politiques européens face aux leaders politiques nationaux.

Par ailleurs, la montée en puissance des extrémismes et des populismes constitue un symptôme de la crise de légitimité de l'Europe. De la Suède à la Hongrie en passant par la France, le Danemark, la Belgique, la Norvège ou la Grèce, les différentes élections législatives confirment la force des partis d'extrême droite ou gauche et des populismes qui imposent dans le débat public un discours dont le cœur est constitué par un protectionnisme à la fois économique, culturel, voire identitaire. Par ailleurs, ces extrémismes et populismes antieuropéens dénoncent – classiquement – le pouvoir des élites nationales et européennes. Ils s'appuient sur la contestation de la légitimité

politique et démocratique des institutions européennes. Ils dénoncent, sous des formes radicales, les faiblesses des mécanismes institutionnels produisant la légitimation démocratique des décisions européennes sur une base populaire, et rejettent *in fine* le système politique et économique européen actuel[12].

Il convient enfin de souligner que la question de la légitimité des décisions européennes se pose avec de plus en plus d'acuité depuis plusieurs années. L'Union européenne traverse en effet depuis le début des années 90 une crise de légitimité sans précédent. Les analyses les mieux informées mettent en évidence un processus de structuration progressive des opinions (années 1980 et 1990) puis de lente « politisation » (révélée lors des *referenda* en France et aux Pays-Bas au printemps 2005 puis en Irlande en 2008). Ce lent processus d'« apprentissage politique » par les citoyens a mis fin au « consensus permissif »[13] qui caractérisait les opinions publiques vis-à-vis de l'« Europe » depuis le début de la construction européenne : plus aucun Etat membre ne connaît désormais une situation où ses citoyens font « aveuglément » confiance à leurs élites pour gérer au mieux leurs intérêts en matière européenne[14].

Une partie de l'euro-scepticisme se nourrit de ce qui est perçu comme la faiblesse politique et démocratique de l'Union européenne et de la zone euro. Remédier à la crise de confiance actuelle suppose donc d'apporter des réponses concrètes sur ce point.

## 2. Propositions politiques et institutionnelles

Dans ce contexte, plusieurs solutions peuvent être envisagées pour renforcer la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes.

### 2.1 Renforcer le leadership européen

- Fusionner la présidence de la Commission avec celle du Conseil européen afin de renforcer la lisibilité politique et la légitimité démocratique de l'Union européenne, ce qui permettrait aussi à l'Europe de parler d'une seule voix. Le traité de Lisbonne permet cette innovation : c'est pour ouvrir cette possibilité que l'interdiction du cumul avec un mandat national a été conservée dans le traité de Lisbonne, alors que celle avec un autre mandat européen a été retirée. Il suffirait que le

[11] Cf. F. Kydland, E. Prescott, « Rules rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans », in *The Journal of Political Economy*, 1977.

[12] Cf. Dominique Reynié, *Populismes : la pente fatale*, Paris, Plon, coll. « Tribune libre », 2011.

[13] L'expression de « consensus permissif » a été inventée par Vladimir O. Jr., Key, *Public Opinion and American Democracy*. New York, Alfred A. Knopf, 1961 et a été reprise pour la première fois à propos de la construction européenne par Lindberg et Steingold afin d'évaluer le soutien des opinions publiques à l'intégration européenne, in Leon N., Lindberg et Stuart A., Scheingold, *Europe's Would Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, New Jersey, Prentice Hall, 1991.

[14] Voir par exemple Larry Siedentop, « A Crisis of Legitimacy », in *Prospect*, 2005 ou J. Thomassen, « Citizens and the Legitimacy of the European Union », *The Hague, WWR Web publication*, n° 19, 2007. [www.wwr.nl](http://www.wwr.nl) voir aussi T. Chopin, « La crise de légitimité de l'Union européenne », in *Raison publique*, Presses de la Sorbonne, n°7, 2007 et « The Limits of the Functionalist Method : Politicization as an Indispensable Mean to Settle the EU's Legitimacy Deficit », in Olaf Cramme (ed.), *Rescuing the European project: EU legitimacy, governance, and internal security*, London School of Economics – Policy Network – Eliamep, vol. 1, 2009.

## Une union politique pour l'Europe

Conseil européen décide de nommer la même personne pour les deux fonctions. Utiliser cette possibilité reviendrait à renforcer la légitimité politique du titulaire de cette présidence qui cumulerait ainsi les légitimités communautaire et intergouvernementale et qui serait responsable politiquement devant le Parlement européen. Dans cette perspective, le Président de la Commission présiderait le Conseil européen.

Une telle modification ne nécessite pas de modifier les traités. Un accord interinstitutionnel suffirait[15].

- Ce président unique pourrait être élu au suffrage universel direct, comme l'a proposé la CDU lors de son congrès à Leipzig en novembre 2011. Ceci aurait l'avantage de donner une légitimité démocratique directe au président de l'Europe et de lui donner un mandat politique clair. Alternativement, et cette option nous paraît plus réaliste, il pourrait être désigné par le Parlement européen – comme cela est prévu par le Traité de Lisbonne –, sur la base du résultat des prochaines élections européennes, en étant lui-même tête de liste. Il s'agirait alors d'une élection au suffrage universel indirect sur le modèle en vigueur dans la grande majorité des Etats membres de l'Union européenne (modèle de la démocratie parlementaire).

Toute réforme visant à ne plus faire élire par le seul Conseil européen ce Président de l'Europe, issu de la fusion des présidences de la Commission et du Conseil européen, nécessite une révision des traités selon la procédure ordinaire (CIG précédée d'une Convention, sauf si le Parlement européen ne s'oppose pas à l'absence de Convention). Néanmoins, à traité constant, il pourrait être envisagé que le Conseil européen prenne l'engagement de proposer comme président de la Commission le candidat présenté par le parti qui sort vainqueur des élections européennes (ce qui serait cohérent avec l'obligation prévue par les traités que le Conseil européen prenne en compte le résultat de ces élections), et d'élire comme président du Conseil le président de la Commission européenne.

- Concernant les élections européennes, il serait opportun de s'assurer que les listes présentées par des partis nationaux appartenant à un parti européen suivent la même dénomination et le même programme dans l'ensemble des Etats membres. Chaque parti devrait en outre présenter chacun un candidat au poste de président de la Commission européenne de sorte que l'enjeu des élections soit plus clair et plus évident

pour les électeurs. Par ailleurs, l'un des problèmes à résoudre concernant les élections européennes réside dans la difficulté à dégager des majorités politiques plus claires que ce n'est le cas jusqu'à présent[16], ce qui permettrait de renforcer le lien entre la volonté exprimée par les électeurs et les députés européens. Dans cette perspective, la proposition d'une « prime majoritaire » accordée au parti politique vainqueur des élections[17] mériterait d'être explorée dans le cadre d'une réforme du mode de scrutin aux élections européennes. Toute évolution du mode d'élection des députés européens nécessite une révision de la décision du Conseil portant élection des membres du Parlement européen. Conformément à l'article 223 TFUE, les modalités d'élection des députés européens sont en effet fixées par une décision du Conseil prise à l'unanimité après approbation par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Pour entrer en vigueur, cette décision doit être ratifiée à l'unanimité des Etats membres.

- Redéfinir la composition de la Commission européenne. Jouant un rôle essentiel et irremplaçable dans le fonctionnement et dans l'équilibre des institutions européennes, la question de sa composition est essentielle, car de sa composition dépend en grande partie sa légitimité. Plusieurs pistes sont envisageables, dans la perspective de rompre avec le principe de la « représentation » égalitaire des Etats membres au sein du Collège des commissaires. Le modèle « présidentiel » (le président de la Commission compose librement son Collège) serait cohérent avec une élection du président de la Commission au suffrage universel direct. Le modèle « ministériel » donnerait au président de la Commission la possibilité de choisir les portefeuilles attribués aux commissaires (sans que cela résulte d'une négociation entre Etats) et de hiérarchiser ces portefeuilles avec la création de "Commissaires délégués". Une modification du nombre des membres la Commission européenne est possible sans modification des traités par une simple décision du Conseil européen statuant à l'unanimité (art. 17 §4 TUE). En revanche, une évolution des règles de composition de la Commission s'affranchissant du principe de rotation égalitaire entre les Etats membres et des principes fixés à l'article 244 TFUE nécessite une révision des traités selon la procédure ordinaire (CIG précédée d'une Convention).

- Améliorer la communication de la Commission européenne. Le collège des commissaires devrait médiatiser sa réunion

[15] Un accord interinstitutionnel est un acte adopté conjointement par les institutions de l'Union européenne dans leur domaine de compétences, par lequel celles-ci règlent les modalités de leur coopération ou s'engagent à respecter des règles de fond. Les accords interinstitutionnels sont nés de la nécessité pratique éprouvée par les institutions de préciser certaines dispositions des traités les concernant afin d'éviter les conflits et d'ajuster leurs compétences respectives. Non prévus à l'origine par les traités, ils ont été formellement introduits par le traité de Lisbonne, à l'article 295 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[16] A l'exception de l'accord PPE-Libéraux en 1999 qui a introduit pour la première fois un clivage partisan au sein du Parlement européen.

[17] Pour plus de détails, on pourra se reporter à T. Chopin et L. Macek, « Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne », in Les Etudes du CERI, n°165, Centre d'Etude et de Recherches Internationales, Sciences Po, 2010.

hebdomadaire beaucoup plus qu'actuellement où ses travaux restent relativement confidentiels alors qu'ils sont par bien des aspects de même nature que ceux d'un conseil des ministres. L'une des raisons en est que le procès-verbal de la réunion du collège n'est disponible qu'une semaine après sa tenue. A tout le moins, un communiqué de presse reprenant les principaux points abordés et les principales décisions adoptées devrait être publié le jour même. Enfin, une agence audiovisuelle européenne pourrait être créée pour aller au-delà des initiatives actuelles (Arte, Euronews). Réforme envisageable à traités constants.

## 2. 2 Associer les parlements nationaux à la supervision économique et budgétaire

En matière de renforcement de la légitimité démocratique, les parlements nationaux et le Parlement européen ont un rôle décisif à jouer.

- La concrétisation de l'article 13 du Traité de Stabilité[18] permettrait d'accroître l'association des parlements nationaux aux décisions prises et de renforcer ainsi la légitimité démocratique des décisions prises en matière de contrôle budgétaire. Cette concrétisation pourrait se faire dans un premier temps sur la base de la réunion au sein d'un Comité économique et budgétaire de la zone euro des membres de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen (à l'exclusion de ceux qui sont issus d'Etats membres n'ayant pas ratifié le traité de stabilité) ainsi que des présidents des commissions des finances et des commissions aux affaires économiques des parlements des Etats membres. Le Comité pourrait adopter des rapports d'initiative, émettre des avis ou des résolutions.

Les modalités de mise en œuvre de l'article 13 du Traité de Stabilité pourraient être fixées dans le cadre d'un accord interinstitutionnel.

- La question de la création d'une assemblée de la zone euro associant représentants des parlements nationaux et du Parlement européen doit être posée dans le prolongement de l'expérimentation permise par la mise en œuvre de l'Article 13 du Traité sur la stabilité[19]. Participeraient à cette assemblée de la zone euro les représentants des Etats participant à l'euro ou ayant vocation à adopter l'euro. Selon les sujets traités, seuls les représentants des Etats qui participent aux méca-

nismes de supervision correspondants (par exemple Traité sur la stabilité, Pacte euro plus, etc.) disposeraient d'un droit de vote. Sa composition pourrait réunir les membres de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen (à l'exception de ceux représentant des Etats n'ayant pas vocation à rejoindre l'euro) ainsi qu'un nombre de parlementaires nationaux par Etat membre fixé en proportion stricte de la population de cet Etat (à l'exception de la garantie donnée à tout Etat de disposer d'au moins un ou deux membres issus de son parlement)[20]. Ces parlementaires nationaux seraient désignés selon les règles de désignation des commissions parlementaires en vigueur dans les parlements nationaux.

La création d'une telle assemblée pourrait dans un premier temps être envisagée sans modification des traités, comme ce fut le cas pour la COSAC[21] en 1989 en dehors de tout cadre juridique. Son existence ne serait toutefois que politique et une modification des traités serait nécessaire pour doter ses prises de position d'une existence juridique.

- Le comité économique et budgétaire de la zone euro, puis l'assemblée de la zone euro qui pourrait le remplacer dans un second temps, se verraient confier un rôle dans les mécanismes de supervision économique et budgétaire prévus pour les Etats membres de l'Union économique et monétaire. Ces instances se réuniraient lors de sessions régulières complétées par la possibilité de convoquer des sessions exceptionnelles. Sur le fondement des rapports présentés par les Etats membres et la Commission (qui devraient permettre d'établir une vision consolidée des comptes publics de la zone euro), mais également de missions d'enquête qu'elle pourrait décider de sa propre initiative, ces institutions pourraient s'assurer de la solidité de la zone euro et du respect des engagements pris par les Etats membres (il pourrait être envisagé de confier à une minorité qualifiée de parlementaires le pouvoir de saisir la Cour de justice européenne en cas de manquement). Elles auraient aussi à connaître de l'état d'avancement des mesures prises dans le cadre de la conditionnalité des programmes d'aide. Ces institutions auraient le pouvoir d'auditionner les ministres nationaux, le président de la BCE et le président de l'Eurogroupe. Elles pourraient également être consultées concernant certaines nominations liées à la gouvernance de la zone euro.

[18] L'article 13 du nouveau traité prévoit que « le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes détermineront ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et de représentants des commissions compétentes du Parlement européen pour débattre des politiques budgétaires et d'autres sujets couverts par ce traité ».

[19] Pour une première ébauche des contours possibles d'une telle assemblée, cf. Jean Arthuis, « Avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos », in Note de la Fondation Robert Schuman, n°49, mars 2012.

[20] Une autre possibilité consisterait à faire de l'assemblée de la zone euro une formation du Parlement européen restreintes aux parlementaires européens de la zone euro. Cette solution aurait l'avantage de la simplicité mais ne permettrait pas de créer un lien fort avec les parlements nationaux, qui ont une légitimité forte dans les domaines économiques, notamment budgétaires. La proposition d'une assemblée de la zone euro ne fait pas aujourd'hui consensus et il est probable que le Parlement européen sera opposé à l'idée de création d'une telle assemblée qui serait sans doute jugée concurrente.

Une révision du traité est nécessaire en vertu de la procédure simplifiée visée à l'article 48 §3 TFUE. Toutefois, selon le périmètre de compétence du comité économique et budgétaire de la zone euro puis éventuellement de l'assemblée de la zone euro, il n'est pas à exclure que soit requise une modification des traités selon la procédure de révision ordinaire (CIG précédée d'une convention).

**[21]** Créée en mai 1989, la COSAC (Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union) est un organe de coopération réunissant les commissions des parlements nationaux spécialisées dans les affaires européennes et les représentants du Parlement européen. Lors des réunions semestrielles de la COSAC, chacun des parlements est représenté par six membres. En vertu de l'article 10 du protocole 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne du Traité de Lisbonne, la COSAC « peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position ».

**[22]** Les agrégats monétaires permettent le suivi de la quantité de monnaie et des actifs financiers les plus liquides dans une économie en distinguant leurs différentes formes (pièces et billets, dépôts bancaires, crédits, etc.).

**[23]** Cf. T. Chopin et J.-F. Jamet, "La répartition des sièges de député au Parlement européen entre les Etats membres: un enjeu démocratique autant que diplomatique", in *Questions d'Europe - Policy papers de la Fondation Robert Schuman*, n°71, 2007.

**[24]** Une solution simple serait d'avoir un député pour X (par exemple 1) million d'habitant avec un minimum d'un ou deux députés par Etats membres.

**[25]** L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe sur le traité de Lisbonne souligne que le principe démocratique, appliqué à un Etat, impose de respecter certaines conditions que l'Union ne remplit pas, et notamment le fait que les élections européennes ne s'effectuent pas selon le principe « un homme, une voix ». On pourra se reporter sur ce point à la discussion sur les conséquences du jugement de la cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne, Fondation Robert Schuman / Konrad Adenauer Stiftung, septembre 2009 et aussi Hubert Haenel, « La Cour de Karlsruhe. Une leçon de démocratie », in *Commentaire*, n°130, été 2010.

- La BCE devrait rendre des comptes plus détaillés de sa politique monétaire, y compris devant les parlementaires nationaux. En particulier, elle devrait expliquer devant le comité économique et budgétaire de la zone euro (puis devant l'assemblée de la zone euro qui pourrait le remplacer) l'effet de sa politique sur les agrégats monétaires[22] et les économies des différents Etats membres, en expliquant en quoi elle est adaptée ou bien dans quelle mesure ses effets nationaux sous-optimaux doivent être compensés notamment par l'utilisation des instruments de politiques économiques restant dans les mains des Etats membres. Enfin, il pourrait être envisagé que le comité économique et budgétaire de la zone euro (puis l'assemblée de la zone euro) ait accès sur une base confidentielle aux procès-verbaux des décisions récentes du conseil des gouverneurs de la BCE ainsi qu'à une information suffisante concernant le bilan et les activités financières de la BCE avant l'audition de son président.

Une modification institutionnelle dans le domaine monétaire est possible selon la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48 §6 TUE mais requiert une décision du Conseil européen statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, de la Commission et de la Banque centrale européenne.

- De façon à renforcer l'expertise technique sur laquelle pourront s'appuyer les parlementaires, un conseil d'analyse économique européen serait créé et pourrait être saisi par le Parlement européen et l'institution réunissant parlementaires nationaux et européens (comité économique et budgétaire de la zone euro puis assemblée de la zone euro). Il leur serait possible de demander l'avis du Comité économique et social européen (CESE) de façon à bénéficier du point de vue de l'organe représentatif de la société civile européenne.

La création d'un Conseil analyse économique européen est possible à traités constants. En revanche, il conviendrait de prévoir explicitement dans les traités la possibilité pour le Par-

lement européen de le saisir (de même, pour solliciter l'avis du CESE). Cela nécessite une modification des traités selon la procédure de révision simplifiée mais sur le fondement d'une décision du conseil européen statuant à l'unanimité (art.48 §6 TUE).

### 2. 3 Renforcer la légitimité et le rôle du Parlement européen

- Une représentation plus proportionnelle à la population renforcerait la légitimité démocratique du Parlement européen. A l'heure actuelle, cette composition est éloignée du principe d'équité démocratique de la représentation : le nombre de députés par habitant est, par exemple, plus de deux fois plus élevé en Finlande qu'en France. Or, les citoyens devant tous avoir les mêmes droits politiques dans un système démocratique, leur vote devrait avoir le même poids[23]. Autrement dit, le nombre d'habitants par député devrait être le même dans tous les pays (avec une représentation minimale néanmoins pour s'assurer que même les Etats membres les moins peuplés sont représentés)[24], ce qui constitue un critère objectif difficilement contestable. Or, compte tenu de l'accroissement substantiel des pouvoirs du Parlement européen au fil des Traités, renforcer la légitimité démocratique de cette institution, par ailleurs la seule à être élue au suffrage universel direct, constitue un véritable enjeu, comme le rappelle régulièrement la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande[25].

Une telle modification nécessite une révision de l'article 14 §2 TUE selon la procédure de révision ordinaire des traités (CIG précédée d'une Convention).

- Reconnaître un droit d'initiative législative conjoint du Parlement européen et du Conseil. Le « monopole de l'initiative » dont dispose la Commission européenne ne s'applique que dans le seul « pilier communautaire » ; en effet, dans les 2e (politique étrangère et de sécurité commune) et 3e piliers (justice et affaires intérieures), les Etats membres bénéficient d'un droit d'initiative conjoint avec la Commission européenne. Il pourrait être opportun d'étendre cette règle aux politiques du pilier communautaire, non pas dans l'idée de restreindre les prérogatives de la Commission mais bien davantage pour ajouter un élément de démocratie au stade initial du processus de décision communautaire. Un partage de l'initiative entre la Commission (qui conserverait cette

prérogative) et les parlementaires européens et les gouvernements des Etats membres de l'Union européenne (sous la forme par exemple d'un droit d'initiative conjoint entre ces deux branches du pouvoir législatif européen) présenterait une double valeur ajoutée, en comparaison au système actuellement en vigueur : cela permet d'abord de répondre aux exigences démocratiques au fondement de la démocratie représentative (dans laquelle les organes exécutif et législatif partagent le pouvoir de proposer les lois); de donner le sentiment aux citoyens qu'ils peuvent être entendus et que leurs représentants européens et nationaux ont la capacité de relayer leurs demandes[26]. Cette innovation pourrait être présentée comme un complément au droit d'initiative citoyenne introduit par le Traité de Lisbonne.

Une telle modification nécessite une révision des traités (art. 225 TFUE) selon la procédure ordinaire (CIG précédée d'une Convention).

- Donner la possibilité au Parlement européen de disposer d'un rôle plus important en matière de contrôle des déficits excessifs, dans le cadre d'une modification de l'article 126 TFUE. En particulier, le Parlement européen devrait pouvoir décider à la majorité simple d'engager la procédure pour déficit excessif sur la base d'une recommandation de la Commission lorsque le Conseil décide de ne pas suivre l'avis de la Commission. Cette réforme nécessite une modification du traité selon la procédure de révision simplifiée de l'article 48 § 6 TUE.

#### **2.4 Donner une légitimité démocratique plus forte aux décisions de l'Eurogroupe et du sommet de la zone euro**

- Créer un vice-président de la Commission et du Conseil en charge de l'euro et des affaires économiques, de façon à créer le ministre des Finances européen souhaité par Jean-Claude Trichet[27]. Cette personnalité assurerait conjointement le rôle de Commissaire aux affaires économiques et monétaires et de président de l'Eurogroupe. Il aurait statut de vice-président de la Commission et du Conseil. Il disposerait du groupe de travail Eurogroupe pour la préparation et le suivi des réunions du sommet de la zone euro. Il aurait sous son autorité un secrétariat général du Trésor de la zone euro dont l'étendue des missions serait déterminée par les objectifs de la supervision budgétaire actuelle et de l'union budgétaire à venir. Dans le cadre d'une révision de l'article 136 TFUE, il

aurait le pouvoir de proposer des décisions concernant la zone euro. Un tel pouvoir d'initiative pourrait être confié conjointement à l'Assemblée de la zone euro et à l'Eurogroupe. Les mesures proposées seraient adoptées en codécision par l'Eurogroupe et par l'Assemblée de la zone euro[28].

Cela nécessite une modification des traités selon la procédure de révision ordinaire prévue à l'article 48 TUE (conférence intergouvernementale (CIG) précédée d'une Convention).

- Préalablement à toute décision du Sommet de la zone euro, l'instance réunissant parlementaires nationaux et européens (le comité économique et budgétaire de la zone euro et à moyen terme l'assemblée de la zone euro qui pourrait le remplacer) serait consultée. Elle se prononcerait à la majorité simple de ses membres. Le président de cette instance serait en outre invité aux sommets de la zone euro pour y être entendu.

Cette modification pourrait intervenir dans le cadre d'une révision du Protocole sur l'Eurogroupe.

- Le vice-président de la Commission et du Conseil en charge de l'euro et des affaires économiques serait le visage et la voix politique de l'euro. Il serait chargé de la communication des décisions de l'Eurogroupe (porte-parole) et de la représentation externe de la zone euro au sein des institutions financières internationales. Il aurait la charge d'expliquer dans quelle mesure les politiques (budgétaires, fiscales, salariales, etc.) des Etats membres de la zone euro forment avec la politique monétaire de la BCE un policy mix cohérent. Enfin, il devrait s'exprimer régulièrement au sein des parlements nationaux de la zone euro.

Les attributions de ce vice-président de la Commission et du Conseil en charge de l'euro et des affaires économiques pourraient être précisées dans le cadre du Protocole sur l'Eurogroupe.

#### **2. 5 Assurer la légitimité de l'extension des pouvoirs de la BCE en matière de supervision bancaire**

- La BCE devra expliquer de manière régulière son action devant le Parlement européen dans le cadre de la compétence qui doit lui être confiée en matière de supervision ban-

[26] Cf. Y. Bertoini, *Europe : le temps des fils fondateurs*, Michalon, 2005.

[27] Cf. Discours de Jean-Claude Trichet, alors Président de la Banque centrale européenne, à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne 2011 à Aix-la-Chapelle le 2 juin 2011.

[28] Les mesures adoptées sur le fondement de l'article 136 sont actuellement proposées par la Commission et adoptées en codécision par le Conseil et le Parlement européen

caire[29]. Les auditions et rapports correspondants devraient être strictement séparés de ses activités monétaires. En outre, la BCE devrait expliquer et soumettre à l'approbation du Parlement européen les procédures strictes qu'elle mettrait en place pour assurer que ses activités de supervision n'altèreraient pas la poursuite de ses objectifs en matière monétaire et qu'elle serait protégée du risque de « syndrome de Stockholm »[30] à l'égard des banques qu'elle superviserait. Le Parlement européen devrait pouvoir demander un audit de ces procédures et de leur mise en œuvre, et avoir la possibilité de démettre de ses fonctions le président de la BCE en cas de faute grave dans le domaine de la supervision bancaire (comme c'est déjà le cas dans le cadre de ses compétences actuelles).

Cette proposition relève d'une modification institutionnelle dans le domaine monétaire, ce qui nécessite une révision des traités selon la procédure simplifiée prévue à l'article 48 § 6 TUE, sur le fondement d'une décision du Conseil européen prise à l'unanimité.

### 3. Quelle(s) méthode(s) ?

On ne bâtit pas la « Grande Europe » comme on a bâti le « club des pays fondateurs ». Il est nécessaire d'imaginer de nouvelles méthodes pour envisager la construction de l'Europe des 50 prochaines années. La « méthode communautaire »[31] et la méthode intergouvernementale[32] ne sont plus suffisantes pour affronter simultanément les trois défis que sont l'exigence démocratique, l'augmentation du nombre des Etats membres, et l'efficacité décisionnelle qu'imposent les crises et le rythme de la mondialisation. C'est dans ce contexte qu'il est proposé d'approfondir une réflexion sur 3 méthodes permettant de répondre à ces défis sans attendre d'éventuelles modifications des traités.

#### 3.1 La méthode conventionnelle : une réponse à l'exigence démocratique

L'une des voies de la démocratisation du fonctionnement de l'Union européenne réside dans le renforcement de la représentation parlementaire nationale, en particulier en matière de contrôle politique des décisions européennes. En effet, la valeur ajoutée que peuvent apporter les parlementaires nationaux ne réside pas tant dans un contrôle technique des projets de normes communautaires que

dans une approche politique des questions européennes. A cet égard, la formule de la convention a fait ses preuves, en réunissant dans une même enceinte des légitimités complémentaires : parlementaires nationaux, députés européens, représentants des gouvernements et membres de la Commission européenne.

A ce jour, deux conventions ont été formées : en 1999 pour élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; en 2002-2003 pour rédiger un projet de traité constitutionnel. Au vu de ces expériences réussies du point de vue de la méthode employée et indépendamment des difficultés de ratification de la Constitution européenne dont les opposants ont précisément critiqué l'insuffisante place qu'elle faisait à des avancées en matière de légitimation démocratique et de lisibilité du système de décision, la formule de la convention apparaît particulièrement adaptée pour progresser sur la voie de l'intérêt général européen sur des sujets qui font l'objet de blocages politiques majeurs.

Prévue par le traité de Lisbonne pour certains cas de révision des traités, la méthode conventionnelle pourrait être davantage utilisée au service d'objectifs politiques, et non plus seulement dans le cadre de la révision des traités. La méthode conventionnelle permet en effet de conjuguer positivement différentes légitimités sans jamais interférer dans le fonctionnement du « triangle » institutionnel.

Des conventions spécialisées – dont la composition serait à géométrie variable selon les sujets examinés – pourraient être convoquées par le Conseil européen qui leur délivrerait le mandat, non pas de légiférer, mais de dégager des propositions sur des orientations majeures de la construction européenne. Ces propositions seraient soumises à l'examen du législateur européen, dès lors qu'elles entreraient dans le cadre des traités en vigueur.

Du modèle social européen au budget communautaire, en passant par un débat sur les frontières de l'Union ou l'avenir de la politique agricole commune, le recours plus fréquent à la méthode conventionnelle serait une façon intelligente d'associer les Parlements nationaux trop souvent cantonnés au rôle de censeurs de la construction européenne. Ils s'imposeraient comme une véritable force de proposition non déconnectée des opinions publiques nationales.

[29] Voir la proposition que la Commission européenne a présentée le 10 septembre dernier : *Vers une union bancaire, 10 septembre 2012*

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/656&format=HTML&ged=0&language=FR>

[30] Appliqué à une autorité de régulation, l'expression renvoie à la situation dans laquelle les administrations en charge d'un dossier internalisent les logiques propres aux secteurs ou aux professions qu'elles régulent, au point de perdre la distance critique suffisante.

[31] La méthode communautaire confie à la Commission européenne l'initiative législative.

La Commission élabore une proposition sur la base d'une consultation des États membres et de la société civile. Cette proposition est ensuite examinée par le Parlement et le Conseil qui co-décident. Le Conseil ne peut l'amender qu'à l'unanimité et se prononce le plus souvent à la majorité qualifiée.

[32] La méthode intergouvernementale confie la coordination des décisions politiques des États membres au seul Conseil, sans participation du Parlement. L'unanimité des États membres est requise.



### 3.2 La méthode de convergence : une réponse à l'élargissement de l'Union

L'opinion publique européenne est très sceptique sur la capacité de l'Union européenne à gérer l'hétérogénéité liée à l'augmentation du nombre de ses Etats membres. La méthode ouverte de coordination, du fait de son caractère peu contraignant, a montré ses limites.

A l'instar du mécanisme qui a permis la création de la monnaie unique (et dont la mise en œuvre s'est relâchée après son lancement), il semble en effet approprié d'étendre la fixation de critères de convergence aux principales politiques qui relèvent de la compétence de l'Union, dans le strict respect du principe de subsidiarité. La convergence doit permettre de fixer un cap pour donner une lisibilité aux politiques européennes et contribuer à restaurer un lien de confiance entre les citoyens et l'Union européenne.

Il est ainsi proposé de conclure un « Pacte européen de convergence » donnant lieu à l'adoption de programmes sectoriels de convergence, élaborés par la Commission et fondés sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs (y compris législatifs) dans des domaines aussi divers que la justice, la sécurité, la fiscalité, la politique sociale, la recherche, etc. Le « Pacte européen de convergence » serait un cadre global commun à tous les Etats membres mais au sein duquel la participation à des programmes sectoriels pourrait se faire à partir d'un nombre restreint d'Etats membres. D'un point de vue méthodologique, il conviendrait, pour chaque secteur, de procéder préalablement à un examen complet du domaine concerné afin d'identifier précisément les sujets sur lesquels les Etats peuvent soit renforcer leur coopération, soit mener une politique commune.

La définition de programmes de convergence devra aller de pair avec la mise en place d'un calendrier de mise en œuvre et de mécanismes contraignants portant sur une obligation de moyens bien définie plutôt que sur une obligation de résultats aléatoire (l'important étant que des efforts de convergence suffisants aient été entrepris, les résultats pouvant résulter de facteurs exogènes et conjoncturels).

Le pacte de convergence présente l'avantage de mobiliser tous les pays qui en sont membres autour d'objectifs communs et d'une obligation de moyens crédible, dans une perspective de

long terme. Cette nouvelle méthode de gouvernance européenne, qui pourrait dans un premier temps se limiter à la zone euro, peut s'envisager dans le cadre des traités actuels.

### 3.3 La méthode des coopérations stratégiques : une réponse à la mondialisation

Bien que le traité de Lisbonne en ait assoupli les conditions requises, le recours aux coopérations renforcées demeure encore très marginal et ne concerne que des sujets ponctuels : statut conjugal, brevet unique européen.

Or il est des domaines dans lesquels des coopérations renforcées – y compris dans des matières ne relevant pas de la compétence de l'Union – peuvent se révéler stratégiques dans le cadre de la mondialisation, en établissant de nouvelles solidarités de fait. C'est le cas, par exemple, du secteur de l'énergie ou de la politique d'asile et d'immigration.

La mise en place de coopérations stratégiques concernerait tant des matières régaliennes que tout autre domaine dans lesquels un intérêt stratégique européen est identifié. Ces coopérations stratégiques devraient pouvoir, en tant que de besoin, bénéficier de l'appui opérationnel des services des institutions de l'Union européenne.

Parmi les exemples possibles de coopérations stratégiques, on peut mentionner la défense, l'énergie avec la création d'une « Communauté européenne de l'énergie »<sup>[33]</sup>, l'innovation (dans les fédérations comme les Etats-Unis ou le Canada, les dépenses de R&D sont financées à 90% au niveau fédéral) ou encore une coopération stratégique universitaire permettant l'émergence de pôles universitaires européens.

Les coopérations stratégiques devraient pouvoir réunir en leur sein des pays membres et non membres de l'Union européenne. En matière énergétique, par exemple, une coopération stratégique de tout ou partie des pays de l'Union européenne avec la Norvège et/ou la Russie est de nature à promouvoir l'intérêt général européen.

Ces coopérations stratégiques seraient fondées sur le principe de mutualisation, particulièrement pertinent en période de rigueur budgétaire dans les Etats membres, et devraient être adossées à un nouvel instrument financier : les fonds stratégiques européens, conçu à l'image des fonds structurels

<sup>[33]</sup> Voir sur ce point Joachim Bitterlich, « Pour une Haute Autorité européenne de l'énergie », in *L'état de l'Union 2009. Rapport Schuman sur l'Europe, Lignes de repères*, 2009 et aussi Sami Andoura, Leigh Hancker et Marc Van Der Woude, "Vers une Communauté européenne de l'énergie : un projet politique", *Notre Europe - Etudes et Recherches*, n. 76, juillet 2010.

## Une union politique pour l'Europe

---

européens mais pour des projets qualifiés de stratégiques et incluant seulement les Etats membres qui souhaitent y participer.

Chaque coopération stratégique ferait l'objet d'un mode de gouvernance ad hoc, défini dans le cadre de coopérations renforcées ou, alternativement, de traités intergouvernementaux. Dans ce cas, il conviendra néanmoins dans toute la mesure du possible de s'appuyer sur les ressources et les compétences des institutions européennes existantes.

### Conclusion

La crise, la méfiance croissante des citoyens vis-à-vis des institutions européennes et les réformes en cours placent l'Europe face à un défi politique majeur.

Soit les leaders européens sont capables de s'entendre sur des avancées suffisamment concrètes pour répondre aux critiques formulées à l'égard de son déficit démocratique et de son déficit exécutif et, au travers de ces avancées, ils contribueront à faire émerger un *demos* européen et à donner du sens à la citoyenneté européenne ; soit ils prennent le risque de voir l'euroscepticisme se renforcer dès lors que les progrès dans l'intégration ne s'accompagneront pas d'un contrôle

démocratique et d'une capacité de prise de décision suffisants. Beaucoup d'Européens risquent de se replier sur leur appartenance nationale, dont ils auront le sentiment qu'elle est la seule qui garantit leurs droits politiques.

Devant ce choix, certaines personnalités politiques brandissent le souvenir cuisant des *referenda* négatifs sur le projet de Constitution européenne. C'est pourtant ce scénario même qu'ils risquent de reproduire en ne renforçant pas la dimension politique et démocratique du projet européen. En effet, une démarche consistant en un transfert vers l'échelon européen de compétences économiques majeures (union bancaire, union budgétaire, supervision macroéconomique renforcée) sans procéder au transfert de légitimité correspondant, exposerait le premier à un rejet par des citoyens dont beaucoup auraient le sentiment de perdre leur pouvoir de décision. Les nouveaux pouvoirs européens seraient considérés par ceux-ci comme une construction technocratique et diplomatique échappant à l'influence des citoyens. 2013 risquerait alors de ressembler à 2005. La meilleure façon de l'éviter serait de lancer un débat public sur les moyens concrets de renforcer la légitimité des décisions européennes. Il est temps de cesser de renvoyer en permanence ce débat à un après-demain qui n'engage pas.

---

### Thierry CHOPIN

est docteur en sciences politiques de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS). Directeur des études de la Fondation Robert Schuman, Professeur associé au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) et expert associé au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI) de Sciences Po. Il enseigne également au Collège d'Europe (Bruges), à Sciences Po et à Mines ParisTech. Il est l'auteur de *Politique européenne: États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne* (avec Y. Bertoncini, Presses de Sciences Po-Dalloz, 2010) et *L'Europe d'après* (avec J-F/ Jamet et C. Lequesne, Lignes de Repères, 2012).

---

### Jean-François JAMET

enseigne l'économie européenne à Sciences-Po. Spécialiste d'économie politique ("The Optimal Allocation of Prerogatives to Different Levels of Government in the EU", *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, Issue 3, 2011), il est porte-parole d'EuropaNova. Il a publié *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?* (La Documentation Française, 2011), *Europe: la dernière chance?* (avec G. Klossa, Armand Colin, 2011) et *L'Europe d'après* (avec T. Chopin et C. Lequesne, Lignes de Repères, 2012).

---

### François-Xavier PRIOLLAUD

est administrateur de l'Assemblée nationale. Ancien membre de cabinet ministériel, il a enseigné les questions européennes à Sciences Po et à l'École Nationale d'Administration (ENA). Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur l'Europe parmi lesquels « *Les traités européens après le Traité de Lisbonne – Textes comparés* » (La Documentation française, 2010) et « *Le traité de Lisbonne – Texte et commentaires article par article* » (La Documentation française, 2008).

**Annexe**

Tableau récapitulatif des propositions envisagées

Propositions	Sans révi- sion des traités	Procédure de révision ordinaire	Procédure de révision simplifiée	Révision du Protocole sur l'Eurogroupe
Présidence unique de l'Union (fusion des présidences du Conseil européen et de la commission)	X			
Election du Président de l'Union par le Parlement européen		X		
Modification du mode de scrutin applicable aux élections européennes	X			
Modification du nombre de membres de la Commission	X			
Composition du Parlement européen – suppression de la règle de la proportionnalité dégressive		X		
Remise en cause de la règle de rotation strictement égalitaire entre les Etats membres prévue par le Traité sur l'Union européenne pour la composition de la Commission à compter du 1er novembre 2014.		X		
Améliorer la communication de la Commission européenne	X			
Reconnaissance d'un droit d'initiative au Parlement européen		X		
Mise en œuvre de l'article 13 du Traité de Stabilité	X (accord interinsti- tutionnel)			
Création d'une assemblée de la zone euro dotée de prérogatives juridiques		X		X
Nouvelles obligations de la BCE au regard du renforcement de ses pouvoirs en matière de supervision bancaire et répartition des compétences dans ce domaine			X	
Création d'un Conseil d'analyse économique européen	X			
Renforcement du rôle du Parlement européen en matière de contrôle des déficits excessifs			X	
Création d'un vice-président de la Commission et du Conseil en charge de l'Euro et des affaires économiques		X		X
Consultation du comité économique et budgétaire (et de l'Assemblée de la zone euro qui pourrait le remplacer à terme) préalablement à tout Sommet de la zone euro				X

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.