

Extrait de :

Yves Bertoncini, "Comité européen d'orientation 2011 de Notre Europe - Eléments de synthèse", Notre Europe, Décembre 2011.

2. « Des institutions et des hommes »

Animée par Gaëtane Ricard-Nihoul, la session relative aux débats politiques et institutionnels a donné lieu à des interventions de Niels Ersbøll et Josep Borrell Fontelles, puis à des remarques et questions émanant des autres participants. Cette session a permis de dégager les principaux éléments d'analyse et d'orientation suivants².

2.1. La gouvernance de l'UEM : « nécessité fait loi » ?

La crise en cours met sous tension la gouvernance de l'UEM et suscite des débats politiques portant à la fois sur la répartition des pouvoirs et les solutions de fond.

2. Les opinions exprimées dans cette synthèse ne sont pas nécessairement partagées par *Notre Europe*.

2.1.1. Des enjeux de pouvoir : une prime à l'intergouvernemental ?

- l'impact politique et institutionnel de la crise économique et financière a été supérieur à celui du Traité de Lisbonne : cette crise donne assez logiquement une prime aux chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen ;
- la prime à « l'intergouvernemental » fait aussi écho à un dilemme fondamental de l'Allemagne, qui est plutôt favorable à une coordination accrue des politiques budgétaires et économiques nationales, mais hostile à des transferts de compétences, compte tenu de la position de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe ;
- le système actuel peut être adapté pour gérer un état d'exception, mais ne peut l'être pour gérer l'UE de manière durable, de surcroît lorsque la prime à l'intergouvernemental se dévoie en duopole franco-allemand : un rééquilibrage est nécessaire.

2.1.2. Des enjeux de substance : quels remèdes à la crise de l'UEM ?

- il est nécessaire de rappeler que la crise des dettes souveraines n'aurait pas pris une telle ampleur si le Pacte de stabilité avait été respecté, quels que soient ses défauts – l'impact politique d'un tel non-respect étant non négligeable (absence de confiance) ;
- plusieurs problèmes aujourd'hui patents ont été identifiés au moment des négociations du Traité de Maastricht, puis lors de la Convention : pas de monnaie unique sans coordination des politiques économiques, nécessité d'une solidarité européenne en cas de crise asymétrique, etc. Ces problèmes n'ont pas été traités en raison de désaccords politiques entre États membres, désaccords dont les fondements n'ont pas disparus ;
- un enjeu majeur est de bien identifier les causes des problèmes de l'UE : d'un point de vue économique, en pointant le problème des dettes privées autant que celui des déficits publics ; d'un point de vue politique en soulignant que l'UE agit de manière lente et souvent insuffisante à cause de la difficulté des dirigeants

nationaux à tenir un discours clair à leurs opinions publiques, au moins autant qu'en raison de sa lourdeur institutionnelle.

2.2. Des enjeux de méthode

La relance du débat sur la « méthode communautaire » doit donner lieu à des analyses claires des principaux enjeux politiques sous-jacents.

2.2.1. Clarifier le traitement de trois questions politiques centrales

- 1^{ère} question : qui propose les décisions ? Le rôle de la Commission sur ce registre n'est pas réellement contesté, même si elle ne l'exerce pas forcément assez et même si elle pourrait avoir des difficultés à jouer son rôle pour les décisions relatives à la seule zone euro ;
- 2^{ème} question : qui décide ? Le rôle du Conseil européen et du Conseil des ministres est assez clair sur ce registre (en liaison avec le Parlement européen). Le fait que l'UE ne soit pas une fédération du type de celle des États-Unis impose par nature un système de gestion collective accordant une place importante aux États membres ;
- 3^{ème} question : qui exécute les décisions ? C'est sur ce registre que l'UE souffre d'un manque de lisibilité, d'efficacité et donc de crédibilité marquant dans la gestion de crise : ses décisions sont appliquées de manière lente et tardive (exemple du FESF) et, pire encore, on ne sait pas précisément qui est chargé de leur application et de leur suivi.

2.2.2. Sortir de la confusion actuelle

- la gestion de crise semble avoir entraîné un mouvement de fusion des fonctions de proposition, de décision et d'exécution autour du Conseil européen, qui est avant tout une assemblée délibérative, sans services puissants capables d'exercer les fonctions de proposition et d'exécution ;

- les débats sur la réforme des modes de décision se focalisent parfois sur les présidences des réunions ou des sommets (zone euro), alors qu'elles ne sont pas essentielles – le seul enjeu notable est celui de la présidence des institutions ;
- l'essentiel est de respecter l'un des aspects fondamentaux de la méthode communautaire, qui prévoit que l'institution chargée de proposer est aussi responsable de l'exécution des décisions prises – ce qui garantit une « unicité de commandement » ;
- il ne s'agit pas pour autant de sacraliser la « méthode communautaire », qui n'est d'ores et déjà pas appliquée dans son intégralité en matière de coordination des politiques économiques ou de PESC, pour des questions de légitimité.

2.3. La prédominance des enjeux de légitimité

La crise en cours a souvent conduit à accorder un primat à la notion d'efficacité, mais elle ne peut durablement occulter la primauté des enjeux de légitimité.

2.3.1. Les équilibres entre États

- il n'est pas possible pour les États européens d'être gouvernés par d'autres États de l'UE – raison pour laquelle le système « Merkozy » fait l'objet d'un large rejet ;
- l'un des enjeux clés de la « gouvernance » européenne est de garantir une forme de parité entre États, qui ne peut être assurée que par des institutions indépendantes de type Commission (où il y a un national issu de chaque État membre) ;
- les présidences tournantes du Conseil européen étaient utiles pour renforcer la visibilité de tous les États membres, ainsi que l'appropriation des enjeux européens dans ces États – mais la formation d'une UE à 27 a fortement atténué ces effets positifs, avant même que le traité de Lisbonne ne crée des présidences stables.

2.3.2. Le principe d'incarnation

- la fin des présidences tournantes du Conseil européen et du Conseil Affaires étrangères a affaibli la capacité et la volonté de maints États membres à incarner l'UE, au profit de deux présidents dont les nominations sont intervenues dans des conditions assez opaques ;
- en même temps, la coexistence actuelle de plusieurs « présidents » (Commission, Conseil européen, Conseil des ministres, Haut représentant, Parlement européen, etc.) nuit à l'identification des responsables européens ;
- le mouvement de fusion des présidences engagé dans le domaine des affaires étrangères mériterait dès lors d'être approfondi dans le domaine économique et financier (présidence du Conseil, voire de l'Eurogroupe, confiée au vice-président de la Commission) ;
- *in fine*, une fusion des postes de président de la Commission et de président stable du Conseil européen semble souhaitable, d'autant qu'elle permettrait de rompre avec l'asymétrie actuelle (H. Van Rompuy souvent poussé en 1^{re} ligne mais sans administration ni contrôle par le Parlement européen, J.-M. Barroso dans la situation inverse).

2.3.3. La démocratie

- le rôle accru conféré aux parlements nationaux est à la fois un renforcement de l'inter-gouvernementalisme et un renforcement de la démocratie ;
- la mise en place d'un « Parlement de l'euro » ne peut se baser exclusivement sur la participation des députés nationaux – sauf à vouloir réduire le Parlement européen au rôle de « Parlement du marché intérieur » : le dialogue entre parlements nationaux et Parlement européen devrait être privilégié à l'avenir ;
- le renforcement des pouvoirs de l'UE en matière économique et budgétaire relance logiquement le débat sur « l'union politique »

(notamment en Allemagne) et sur les bases démocratiques des institutions européennes : représentativité du Parlement européen, répartition des pouvoirs au sein du directoire de la Banque centrale européenne (BCE), élection directe possible du président de la Commission, etc.

2.3.4. La « technocratie »

- le rôle important d'institutions non élues peut susciter des critiques légitimes, mais qui doivent être tempérées par la pédagogie ;
- c'est l'indépendance de la Commission qui fonde sa légitimité – celle de n'être pas juge et partie, comme les États – mais aussi son efficacité ; elle doit conserver cette indépendance pour asseoir sa crédibilité et faire exécuter les décisions qu'elle n'a pas adoptées elle-même ;
- il en va de même pour la BCE : c'est parce qu'elle est indépendante qu'elle peut agir de manière crédible et durable, en se dégageant de la pression des États membres et des cycles électoraux.

2.4. Les projets de révision des traités

Les projets de révision des traités ou de nouveau traité suscitent de nombreuses incertitudes, à la fois politiques et juridiques.

2.4.1. Utiliser la « boîte à outils » fournie par le Traité de Lisbonne

- des interventions ni formellement prévues ni formellement exclues par les traités ont pu être enclenchées pour faire face à la crise : plans de sauvetage des États en difficulté, activisme remarquable de la BCE, etc. ;
- la réforme du pacte de stabilité (« six pack ») et la mise en place d'un semestre européen ont également été possibles à traité constant – ils devront être mis en œuvre sans délai et dans le cadre juridique actuel ;

- les réponses de court terme à la crise se feront nécessairement hors nouveau traité, puisqu'il faudra plusieurs trimestres pour qu'il entre en vigueur, en ouvrant une période de tensions et d'incertitudes politiques qu'il serait sans doute préférable d'éviter;
- enfin, le lancement d'une révision du traité pourrait être nécessaire si elle constitue un signal politique contribuant à d'autres interventions à court terme (BCE, etc.).

2.4.2. Arbitrer entre plusieurs voies juridiques

- le potentiel des articles 42 et 46 du Traité de Lisbonne, relatifs aux coopérations structurées, pourrait être mieux exploité au service de la zone euro, même si ces articles ont originellement été conçus pour les enjeux de défense;
- l'article 136 du Traité de Lisbonne pourrait lui aussi être utilisé, à condition que la révision n'inclue pas des sujets majeurs (exemples de la modification du poids des États à la BCE ou du suivi des politiques économiques par la Cour de Justice), faute de quoi elle ne pourrait être considérée comme une « révision simplifiée »;
- il s'agit également de choisir entre la révision du Traité de Lisbonne et/ou la conclusion d'un traité intergouvernemental.

2.4.3. UE 17 versus UE 27 ?

- la zone euro constitue un « *core business* » de la construction européenne, après la PAC et la politique commerciale aux origines, puis le marché intérieur et les fonds structurels dans les années 80 et 90 : son évolution engage l'UE toute entière, et donc les traités qui la régissent;
- l'adhésion à l'euro ne résulte pas d'une coopération renforcée mais est une perspective pour tous les États de l'UE (sauf les deux ayant négocié une « clause d'exemption ») : les discussions relatives à la réforme de l'UEM doivent donc se tenir au niveau de l'UE 27 ;
- il est important d'engager les négociations à 27, même si elles

ne seront pas nécessairement conclues dans ce format-là, surtout si le gouvernement du Royaume-Uni veut utiliser la négociation pour rapatrier des pouvoirs au niveau national.

2.4.4. Traiter plusieurs enjeux pratiques

- l'enjeu du calendrier : il paraît difficile de finaliser une négociation relative aux traités européens avant l'élection présidentielle française ;
- l'enjeu du contenu : faut-il par exemple inclure la création de « *stability bonds* » proposée par la Commission ou la modification du poids des États à la BCE suggérée par l'Allemagne ?
- l'enjeu de la méthode : faut-il recourir à une Conférence intergouvernementale (CIG) ou à une Convention, que souhaitera privilégier le Parlement européen ?