

RÉSUMÉ

Extrait de :

Yves Bertoncini et António Vitorino,
« Réformer la "gouvernance" européenne. Pour une fédération
d'États nations plus légitime et plus efficace »,
Études & Rapports n° 105, Notre Europe – Institut Jacques Delors,
septembre 2014.

Les 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 accordées 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 collège 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 conclu, 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 collège 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 souverainétés 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 souverainétés 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.