

# LES FOCUS DU CEG



centre d'études  
Jacques Georgin

n°8

## LES ENJEUX INSTITUTIONNELS DE LA NOUVELLE LÉGISLATURE EUROPÉENNE

mars 2015



# SOMMAIRE

Les enjeux institutionnels  
de la nouvelle législature  
européenne . . . . . 3

Forces . . . . . 4

Faiblesses . . . . . 5

Défis et opportunités . . . . . 8

Dans le cadre des institutions  
actuelles . . . . . 11

Une nouvelle réforme des  
institutions est nécessaire . . . 13



# LES ENJEUX INSTITUTIONNELS DE LA NOUVELLE LÉGISLATURE EUROPÉENNE

Au moment où les nouvelles autorités européennes entament leurs fonctions, il est utile de faire le point sur les données institutionnelles et sur les défis qui attendent les Européens pour les prochaines années.

On commencera par planter le décor, en établissant une forme de bilan des forces et des faiblesses de l'Union européenne après 5 années de mise en œuvre du Traité de Lisbonne.



## FORCES

Les citoyens nés après la deuxième guerre mondiale dans les pays fondateurs des Communautés européennes ne l'auront sans doute pas tous perçu: la première valeur ajoutée de l'Europe a été une période inégalée de paix continentale: paix à l'intérieur de ses frontières, mais également vecteur de pacification dans son environnement proche. Un ensemble politique de 507 millions de citoyens fondé sur le principe de la réconciliation et construit pierre par pierre par la seule voie de la négociation et de la suprématie du droit est un fait historique sans précédent<sup>1</sup>.

Mais au-delà de la pacification du continent, l'Europe offre à ses citoyens un assortiment unique au monde de développement économique<sup>2</sup>, de progrès social et de garantie des droits et libertés. Il n'est pas exclu qu'elle apporte dans les années à venir une dimension écologique à cette conception de la vie en société.

A l'extérieur, jusqu'à présent, l'Europe a joui d'une excellente image de marque, surtout sur le plan de sa force commerciale, de ses acquis sociaux, scientifiques, culturels et de son soutien aux pays du Sud<sup>3</sup>, même si cette vision est nuancée par une moins bonne image quant à son rôle d'acteur politique stratégique et, ces derniers temps, par les difficultés économiques et monétaires.

Si l'on porte à présent ses regards sur les **acquis du Traité de Lisbonne**, l'on peut aussi se réjouir d'un certain nombre d'avancées.

Sur le plan strictement institutionnel, ce traité accorde au Parlement européen les pouvoirs d'une seconde assemblée législative par la généralisation de la codécision y compris pour le budget, acte majeur de toute vie démocratique; le président de la Commission est désormais élu par lui en tenant compte des résultats des élections. Et l'on a vu que le nouveau Parlement issu des élections de mai dernier a donné au traité une interprétation audacieuse, qui finalement a prévalu contre l'opinion des chefs d'Etats et de gouvernements.

La distinction entre piliers communautaire et intergouvernementaux<sup>4</sup> est abolie: des questions aussi proches des préoccupations des citoyens que sont les matières de justice, de police, d'asile et d'immigration sont pleinement intégrées dans les compétences de l'Union et régies par les procédures communautaires. Le traité clarifie les catégories de compétences. La capacité de décision du Conseil est accrue: les entraves liées au comptage des majorités qualifiées font place à une règle simple (55% des Etats membres/65% de la population) et cette majorité qualifiée devient par ailleurs la règle, remplaçant le plus souvent - mais pas encore totalement - celle, paralysante, de l'unanimité. Par ailleurs, le traité consacre et élargit la procédure des coopérations renforcées, cette faculté pour les plus dynamiques des Etats membres d'aller de l'avant sans attendre les retardataires<sup>5</sup>; dans cet esprit, l'euro-zone est renforcée. Enfin, il introduit une plus grande transparence démocratique dans les institutions.

1 On rappellera la motivation de l'attribution du Prix Nobel 2012 à l'UE par le jury norvégien: "Le rôle stabilisateur joué par l'UE a aidé à transformer la plupart de l'Europe de continent de guerre en continent de paix... Le travail de l'UE représente la 'fraternité entre les Nations' et équivaut à une forme 'des Conférences de paix' auxquelles se réfère Alfred Nobel comme critères pour le prix de la Paix dans son testament de 1895".

2 En 2013 et 2014, le PIB de l'UE a dépassé légèrement celui des Etats-Unis. L'Union est par ailleurs la première puissance commerciale du monde.

3 L'UE à elle seule procure près de 60% du total de l'aide publique mondiale au développement.

4 Pour rappel, le Traité de Maastricht avait instauré trois piliers: la Communauté européenne, régie sur un mode supranational, la PESC (Politique extérieure et de sécurité commune) et JAI (Justice et affaires intérieures), ces deux derniers obéissant aux règles intergouvernementales.

5 Les premières coopérations renforcées ont concerné le divorce, les brevets européens et la taxe sur les transactions financières (mais cette dernière s'enlise dans la procédure).

6 Règlement n° 211/2011 du 16.2.2011. Parmi les principales conditions requises par le Règlement figurent: recueillir au minimum 1 million de signatures, provenant d'un quart des Etats membres, et un nombre minimum de signatures par Etat membre égal à 750 fois le nombre de députés de cet Etat membre au Parlement européen. Les premières ICE ayant atteint le nombre de signatures ont concerné le droit à l'eau et à son assainissement, la protection juridique de l'embryon humain et l'opposition à la vivisection. D'autres ont échoué, notamment une ICE sur le droit au "vapotage" (cigarette électronique).

7 C'est ainsi, par exemple, que le mot "loi" européenne est redevenu "règlement" et que les termes "ministre des Affaires étrangères" de l'Union ont été bannis au profit de «Haut Représentant».

Sous l'angle des droits du citoyen, le traité énumère un certain nombre de droits précis quant aux rapports avec les institutions; il intègre indirectement la Charte des droits fondamentaux, il ouvre la porte à une adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe; depuis le 1.4.2012, l'Initiative citoyenne européenne (ICE) est devenue une réalité<sup>6</sup>.

Le texte contient un certain nombre d'avancées sur le plan social: référence à l'économie sociale de marché, au rôle des partenaires sociaux, à la protection du consommateur, consécration des services d'intérêt général, suppression de l'unanimité pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, apparition d'une "politique sociale" ayant rang de compétence partagée, etc.

La capacité de l'Union de mener sa propre politique étrangère est renforcée en ce compris dans ses aspects militaires. L'Union dispose désormais d'une forme de "ministre des Affaires étrangères", interlocuteur stable des autres continents, même si cette appellation lui fut retirée après le rejet du Traité constitutionnel. Dans un souci d'harmoniser les relations internationales de l'Union dans ses compétences propres et la Politique extérieure et de sécurité commune, le traité combine sur sa tête la double fonction de vice-président(e) de la Commission et de Haut(e) Représentant(e) à la PESC.

## FAIBLESSES

Les faiblesses du Traité de Lisbonne résultent des inévitables compromis entre les approches fédéraliste et intergouvernementale: sur la forme, toute la symbolique d'un texte constitutionnel bien charpenté a été gommée au profit de textes touffus, dépouillés de tout concept qui eût pu laisser croire à l'édification d'un Etat fédéral européen<sup>7</sup>. Dans le même exercice de "désacralisation", les éléments emblématiques (hymne, devise, drapeau) ont été retirés du texte.

Mais ce sont les éléments de fond qui sont le plus à regretter:

- ◆ subsistance d'importants éléments intergouvernementaux et maintien du frein de l'unanimité dans plusieurs domaines;
- ◆ faiblesse de la Commission dans un certain nombre de matières (voir la reprise en main par le Conseil européen des affaires économiques et monétaires);
- ◆ un budget européen dérisoire (à peine 1% du PIB de l'Union) et sans réelles ressources propres;
- ◆ clauses d'exemption pour certains Etats membres, notamment pour la Charte des droits fondamentaux;
- ◆ maintien de la négociation intergouvernementale pour les modifications futures des traités.

A quoi s'ajoute ce que j'appellerais le **vice congénital de l'UEM**.

Malgré son nom, l'Union économique et monétaire (UEM) fut surtout une union monétaire, insuffisamment sous-tendue par un renforcement de la cohésion des politiques économiques et fiscales. Depuis Maastricht, les traités ont fait l'impasse sur d'éventuelles crises budgétaires nationales et donc de la monnaie unique.

Le Traité de Maastricht et le Traité de Lisbonne ont mis en place un mécanisme infernal potentiellement explosif:

- ◆ on a libéralisé la circulation des personnes, des services, des capitaux et des marchandises; mais, en laissant les Etats membres compétents pour l'essentiel des politiques fiscales, sociales et salariales, ils les ont incités à **pratiquer entre eux une concurrence** sur le front des impôts, de l'attraction des investissements et des exportations, tout en leur interdisant désormais de jouer sur la variable monétaire. Les personnes circulent librement et bénéficient sans distinction d'avantages sociaux, mais les impôts payés par ces personnes varient selon le lieu de résidence, ce qui pénalise les Etats membres les plus généreux. Sur le plan économique, les Etats se livrent à une compétition mortifère alors que la logique eût commandé de créer des règles communes pour que la concurrence joue non entre les Etats, mais entre les opérateurs économiques;
- ◆ en se limitant à l'encadrement des budgets nationaux, ils ont accentué les pressions déflationnistes, déjà fortes en raison de la mondialisation et condamné les Etats membres à des politiques d'austérité;
- ◆ tout en laissant aux Etats la gestion de leur dette publique, ils ont interdit la solidarité budgétaire de l'Union et des Etats membres en faveur des Etats défaillants<sup>8</sup>.

La coordination des politiques économiques et budgétaires est un domaine où l'accélération des événements - surtout depuis la crise financière de 2008 - a obligé les chefs d'Etat et de gouvernement à dépasser les dispositions des traités et à imaginer de nouvelles structures et procédures.

Le Traité de Lisbonne (art. 126) a consacré dans le droit primaire le Pacte de stabilité et de croissance, qui avait été décidé par les Etats membres en 1997<sup>9</sup>. La Commission est chargée de surveiller les déficits excessifs et le montant de la dette de chacun des Etats de l'Union; en cas de dérapage, elle adresse un avis à l'Etat concerné et en informe le Conseil, qui adopte des recommandations et, en cas d'inobservance de ces dernières, peut prendre des mesures allant jusqu'à des amendes. Mais fondamentalement, le rôle majeur reste aux mains du Conseil.

Par ailleurs, le même traité (art. 121) consacre une procédure antérieure de coordination des politiques économiques. Sur recommandation de la Commission, le Conseil fixe les "grandes orientations des politiques économiques" et surveille l'évolution des économies des Etats membres.

Face à la crise, une fuite en avant a engendré une profusion de textes de différentes natures (traités ou droit dérivé) visant soit à renforcer la **discipline budgétaire**, soit à mettre en place des mécanismes de **sauvetage des Etats les plus endettés**, la première catégorie étant imposée par le couple franco-allemand comme condition de la seconde.

Cette succession de réformes d'après-Lisbonne a au moins illustré que la méthode "fonctionnaliste", imaginée par les pères fondateurs de l'Europe, restait d'actualité: au fil des obstacles à franchir, lesquels se présentent par vagues successives, les Européens se voient obligés d'imaginer de nouvelles réponses institutionnelles.

8 Voir la clause de "non-solidarité" (en anglais "no bail-out") de l'art. 125 du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union).

9 Il s'agissait de deux Règlements: n° 1466/97 (CE) et n° 1467/97 (CE) du 7.7.1997. Ces Règlements furent inégalement mis en œuvre, de grands Etats parvenant à se soustraire à la discipline imposée aux plus petits. Deux nouveaux Règlements tentèrent d'adapter le dispositif (Règlements n° 1055/2005 et n° 1056/2005 du 27.6.2005).

10 Malgré son nom, le "Semestre européen" est une procédure annuelle qui précède la préparation des budgets nationaux en fixant des balises, mais qui vise également à corriger les dérives constatées dans certains Etats membres.

11 Règlements n° 1177/2011 (CE) du 8.11.2011, n°s 1173/2011 (CE), 1174/2011 (CE), 1175/2011 (CE, qui concrétise le "Semestre européen", et 1176/2011 (CE) du 16.11.2011; directive n° 2011/85/UE du Conseil du 8.11.2011.

12 Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

13 Le nouveau paragraphe est rédigé comme suit: "Les Etats membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité."

14 Les 17 auxquels s'ajoutent la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie.

15 Une première version avait été signée le 11.7.2011.

16 La directive n° 2014/59 encadrant le mécanisme de résolution financière est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

On doit constater également un renforcement de la géométrie variable de l'Union.

Mais le plus grave est qu'il en est résulté deux importants effets pervers:

- ◆ une accentuation du caractère intergouvernemental de la direction de l'Europe;
- ◆ le développement de la perception que les bons élèves de la gestion budgétaire devaient payer pour les erreurs des mauvais; ce qui a induit un échange de ressentiments entre les peuples européens, un véritable poison pour l'esprit européen.

## DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET SOUTIEN AUX ÉCONOMIES: UNE SUCCESSION DE TEXTES

### DISCIPLINE BUDGÉTAIRE

**Septembre 2010:** instauration d'une procédure de surveillance des budgets nationaux intitulée "Semestre européen"<sup>10</sup>;

**28.10.2010:** le Conseil européen décide de réviser les traités pour renforcer la discipline contre les Etats en déficit excessif;

**8 et 16 novembre 2011:** adoption de 5 règlements et d'une directive, regroupés sous l'appellation "Six-pack"<sup>11</sup>. Parmi les nouvelles règles figure le renversement de la démarche pour constater et sanctionner les déficits ou endettements excessifs: au lieu d'une majorité qualifiée au Conseil pour les adopter, il faut une majorité qualifiée pour refuser les conclusions de la Commission;

**2 mars 2012:** suite à une initiative franco-allemande, 25 Etats membres (soit tous sauf le Royaume-Uni et la République tchèque) signent le **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG)** (appelé aussi Pacte budgétaire)<sup>12</sup>. On y prévoit l'inscription dans le droit national de chaque Etat de la "règle d'or", interdisant un déficit structurel annuel de plus de 0,5% du PIB (ou 1% si la dette publique est inférieure à 60% du PIB);

**Juin 2012:** deux nouveaux Règlements (baptisés le "Two-pack") ne concernant que les Etats de la zone euro renforcent la surveillance sur la préparation des budgets.

### SOUTIEN AUX ÉCONOMIES

**Mai 2010:** mise en place du Fonds européen de stabilité financière (FESF: 440 M€). Emprunts sur les marchés et prêts aux Etats; il a expiré à la mi-2013;

**16 décembre 2010:** le Conseil européen décide d'ajouter un paragraphe à l'art. 136 du TFUE, ouvrant la porte à un mécanisme européen de stabilité<sup>13</sup> ne concernant que les 17 Etats de la zone euro de l'époque;

**11 mars 2011:** 23 Etats<sup>14</sup> adoptent le "Pacte pour l'euro plus", le mot "plus" signifiant que l'on déborde de la seule zone euro mais aussi du seul registre financier, pour s'intéresser aux politiques fiscales, sociales, d'emploi et de compétitivité. C'est un pas vers une politique économique commune;

**2 février 2012<sup>15</sup>:** en application de l'article 136 du TFUE modifié, un **traité** est signé entre tous les Etats de la zone euro, **instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES)**, qui s'est substitué au FESF. Les Etats sont actionnaires et le dispositif est cogéré par les ministres des Finances. Le capital mobilisable est de 700 milliards €. L'octroi d'une assistance financière est réservé aux Etats membres de l'UEM qui ont ratifié le TSCG;

**29 juin 2012:** le Conseil européen décide un mécanisme de surveillance unique des banques de la zone euro et adopte un "Pacte pour la croissance et pour l'emploi", incluant notamment le renforcement des capacités de la Banque européenne d'investissement et le lancement d'obligations communes sur projets;

**15 avril 2014:** le Parlement européen vote le Règlement instaurant le **Mécanisme unique de résolution bancaire**<sup>16</sup>.

Au-delà du texte du traité lui-même, les motifs d'appréhension proviennent des postures de certains Etats membres. Depuis avant même son adhésion en 1973, l'on savait le Royaume-Uni tiraillé entre son appartenance à l'Europe et sa fidélité consubstantielle aux Etats-Unis<sup>17</sup>; mais il faut constater qu'après plus d'un tiers de siècle d'appartenance à l'Union, ce pays (dirigeants et population confondus) est plus que jamais un obstacle permanent à un approfondissement de la construction européenne. Qui plus est, son prosélytisme eurosceptique entraîne dans une dérive dangereuse d'autres Etats membres. S'agissant de nouveaux adhérents, leur attitude n'étonne pas vraiment: forts d'une indépendance politique fraîchement acquise (et pour certains, issus d'une autre «Union»), privilégiant la sécurité militaire et donc l'allégeance à Washington au détriment de tout approfondissement européen, et tournant leur regard vers les pays frères de l'Est, on ne les attendait pas d'emblée au rang des pionniers du renforcement des institutions communautaires. A leur décharge, on rappellera qu'ils ont dû, en l'espace d'une décennie, «digérer» l'acquis communautaire que les fondateurs ont mis plus de 50 ans à élaborer au prix de plus d'une crise. Mais il est plus préoccupant de constater l'évolution de certains Etats membres parmi les Quinze, y compris au sein du premier cercle des fondateurs.

17 On rappellera la phrase de Winston CHURCHILL au général DE GAULLE en 1944, disant en substance: "Sachez que chaque fois qu'il nous faudra choisir entre l'Europe et le grand large, je choisirai le grand large". Et au moment de la Conférence de Messine en 1955, cette phrase du représentant britannique: "Vous discutez d'un traité à venir qui ne sera jamais ratifié. S'il était ratifié, il ne serait jamais appliqué. Et s'il était appliqué, il serait irrecevable pour la Grande-Bretagne (...). Au revoir et bonne chance" (cité par Zbigniew BRZEZINSKI, dans Le grand échiquier, Paris, Bayard, 1997, p.71). On n'oubliera pas non plus que les premiers ministres britanniques successifs ont empêché la nomination de personnalités jugées trop "européennes" à la tête d'institutions européennes: Margareth THATCHER contre Claude CHEYSSON en 1984 (elle dut accepter Jacques DELORS !), John MAJOR contre Jean-Luc DEHAENE en 1994, Tony BLAIR contre Guy VERHOFSTADT en 2004, Gordon BROWN contre Jean-Claude JUNCKER en 2009; David CAMERON contre le même Jean-Claude JUNCKER en 2014, mais cette fois-ci sans succès...

18 A l'exemple du Danemark, qui a obtenu plusieurs clauses d'exemption: sur l'euro, la PSDC, la citoyenneté, la justice pénale et la coopération policière. Mais il se retrouve victime de ses propres hésitations, car il ne peut participer aux délibérations sur ces matières ni être membre d'Europol ou du Parquet européen.

19 Les négociations avec la Turquie ont débuté le 3.10.2005 ; celles avec le Monténégro en juin 2012 ; celles avec la Serbie en janvier 2014. L'Islande a posé sa candidature et entamé des négociations le 27.7.2010 ; mais le gouvernement a retiré sa candidature en février 2014. Les négociations avec la Turquie ont été ralenties par divers incidents. La Macédoine a introduit sa candidature le 22.3.2004 ; celle-ci fut acceptée par le Sommet européen de décembre 2005. L'Albanie a obtenu le statut de candidate le 27.6.2014.

En témoignent les déboires à répétitions des référendums; certes, l'histoire de la construction européenne est jalonnée de référendums négatifs, mais les refus français, néerlandais et irlandais ont entravé l'Europe entière à une étape capitale de son évolution. La montée des partis eurosceptiques aux élections européennes de 2014 confirme la dérive de certaines opinions publiques.

Le repli sur soi se traduit également par une approche mercantile, voire boutique de certains Etats dans leur approche du budget européen. Le réflexe du «*my money back*» n'est plus l'apanage des seuls Britanniques<sup>18</sup>.

On y ajoutera le désenchantement des citoyens: avec un taux de chômage de 10%, soit le plus élevé de tout le monde développé, l'Europe n'est plus un gage de prospérité; au contraire, pour les Grecs et les Portugais, l'Union européenne est synonyme de recul social.

En outre, le citoyen ne voit pas le lien entre son vote et la politique européenne, car ni la Commission ni le Conseil ne résultent directement des élections.

## DÉFIS ET OPPORTUNITÉS

Les citoyens européens sentent confusément que leur vie quotidienne dépend sans cesse davantage de mesures qui ne peuvent être décidées qu'à un échelon supérieur à celui de leur Etat: développement économique et scientifique, pouvoir d'achat, défense du consommateur et de l'environnement, sécurité, lutte contre le terrorisme, flux migratoires, lutte contre le chômage et la pauvreté, liberté de circulation, santé, identité culturelle,...

En outre, s'ils ouvrent les yeux sur les mutations en cours en Asie ou en Amérique latine, ils constatent que de redoutables concurrents se développent. En 1960, le continent européen représentait 20% de la population mondiale et 40% de son PIB. En 2050, il représentera 6% et 15%. Dans quelques années, plus aucun pays de l'UE ne sera en état de participer au G7. Seule l'Union aura la capacité économique pour le faire. Les Européens désirent-ils continuer à jouer en première division sur la scène mondiale? Ou préfèrent-ils, par une forme de lassitude historique, laisser balayer leur civilisation par le souffle de la mondialisation et se faire reléguer au rang des puissances secondaires? Seules des institutions communes renforcées permettront aux citoyens du continent européen de prendre leur place dans le nouveau partage du monde qui se dessine.

Depuis 2008, la défense commune fait du sur place: malgré quelques opérations réussies, par exemple au large de la Somalie (Atalante) ou dans les Balkans (Altea), il faut constater l'évanouissement des ambitions européennes. Pourtant, la guerre est aux portes de l'Union, les menaces terroristes sont bien réelles, les flux de réfugiés oppressants. Mais pour bon nombre d'Etats membres, le parapluie américain est tellement plus confortable que d'investir dans une défense proprement européenne. On peut soupçonner certains de préférer un pilotage américain au sein de l'OTAN à une prééminence française au sein d'une défense commune européenne.

Sur les deux terrains de la construction européenne, l'élargissement et l'approfondissement, l'on est allé à peu près au bout des possibilités.

Les **élargissements** successifs, aussi justifiés aient-ils été au regard de l'histoire de l'Europe, ont entravé l'approfondissement. Le quantitatif a nui au qualitatif. La question des limites territoriales de l'Union est posée; elle est aussi celle de l'identité européenne. Nombreux sont les acteurs et les observateurs de la chose européenne qui suggèrent au moins une pause dans cette fuite en avant. Et la présente législature ne verra probablement pas de nouvel élargissement<sup>19</sup>.

L'**approfondissement** a également atteint une limite, celle de la méthode intergouvernementale: l'accouchement au forceps du Traité de Lisbonne, ersatz du Traité constitutionnel, lui-même sous-produit de la Convention pour l'avenir de l'Europe, manifeste que les réformes ultérieures devront être décidées selon d'autres logiques.

A vrai dire, les deux questions sont intimement liées: ceux qui poussent aux élargissements continus sont les mêmes qui limitent le projet européen à la définition d'un simple espace de libre-circulation économique et, à la rigueur, de défense des droits de l'homme. En sens inverse, si l'ambition européenne est la construction d'une communauté politique en bonne et due forme, reposant sur des valeurs partagées et dotée des outils pour peser sur la scène mondiale, la question des limites se pose immanquablement.

Et de nouveau se pose la question britannique: c'est des Britanniques eux-mêmes que la réponse doit venir.

Au-delà des questions institutionnelles, l'Union devra trouver les moyens de maintenir ces délicats équilibres entre développement économique et progrès social, entre sécurité et liberté, entre appartenance à un ensemble politique commun et respect des spécificités culturelles et régionales.

Les défis de la nouvelle législature sont de deux ordres: ceux que l'on doit rencontrer à court et moyen termes **dans le cadre des institutions actuelles**; ceux qui touchent à une **réforme des institutions**.



20 Fonds européen pour les investissements stratégiques, à mettre en place dans les prochains mois, destiné à financer le grand programme d'infrastructures de Jean-Claude JUNCKER. Pourquoi ce Fonds ne pourrait-il être doté d'une capacité d'emprunt ?

21 L'acronyme anglais est TTIP.

22 Pour être considérée comme systémique, une banque doit avoir des actifs supérieurs à 30 milliards € ou représentant plus de 20% du PIB national.

23 Créé par l'accord intergouvernemental du 21.5.2014, signé par 26 Etats membres: c'est-à-dire tous sauf le RU et la SUE. Aussi identifié par l'acronyme anglais de SRF (*Single Resolution Fund*).

# DANS LE CADRE DES INSTITUTIONS ACTUELLES

Le tout premier chantier de Jean-Claude JUNCKER et son équipe est celui de l'**économie** et l'**emploi**, qui sont liés au reste et qui le conditionnent: il est clair que nos démocraties ne pourront plus fort longtemps supporter le niveau actuel de chômage et de souffrance sociale. Plusieurs voies doivent être suivies.

Certes, les grands chantiers d'infrastructures ne sont pas à négliger (et à ce propos, le Pacte de Stabilité et de Croissance doit être assoupli pour encourager les Etats à investir en interne et dans le FEIS<sup>20</sup>), comme n'est pas à négliger l'aubaine de la chute des prix du pétrole et du gaz. Il faut certes activer de manière plus efficace les fonds structurels au service de la politique de cohésion. Mais l'essentiel est d'arrêter de placer les Etats membres en compétition suicidaire entre eux: la concurrence doit exister, mais entre les acteurs économiques sur base de normes communes.

Et à cet égard, il faut être particulièrement vigilant devant le projet de traité de Partenariat Transatlantique sur le Commerce et l'Investissement (PTCI<sup>21</sup>), dont l'objet est autant d'uniformiser les normes que de stimuler les échanges.

Il faut s'atteler à une **politique énergétique commune**. L'histoire de l'Europe a débuté par une politique commune du charbon, de l'acier et de l'atome civil. Comment n'a-t-on pas encore de réelle politique énergétique commune ?

La **consolidation de l'euro** demeure bien sûr une priorité. Et l'on peut se réjouir de l'entrée de la Lituanie, en tant que 19<sup>me</sup> Etat dans la zone euro depuis le 1<sup>er</sup> janvier.

Il faut **poursuivre l'union bancaire** qui vise à instaurer une supervision du secteur du crédit et à prémunir les budgets des Etats membres comme celui de l'Union des abus constatés lors de la crise. Elle a donné à la BCE le droit de superviser 128 banques "systémiques" de la zone euro et institué un Fonds unique de résolution, dont la mission est de mutualiser les interventions de sauvetage des banques en difficulté.

---

## LES 4 PILIERS DE L'UNION BANCAIRE

---

1° **La supervision.** Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2014, la BCE a reçu la mission de superviser 128 banques systémiques de la zone euro<sup>22</sup>. Les quelque 8.000 autres banques (représentant quelque 15% des actifs) restent supervisées par les instances nationales sur base de règles communes, mais avec un droit d'évocation de la BCE.

2° **Le renflouement interne:** les banques en difficulté doivent s'appuyer en premier ressort sur les actionnaires et les créanciers pour couvrir une partie des pertes.

3° **Le renflouement externe** via le Mécanisme unique de résolution bancaire, c'est-à-dire le dispositif visant à renflouer les établissements de crédit sans devoir solliciter directement les budgets publics. Le financement sera confié - à partir de 2016 - à un Fonds unique de résolution<sup>23</sup>, créé par traité et alimenté par le secteur lui-même. La capacité d'intervention doit atteindre 55 milliards € en 2023. Le Fonds pourra emprunter sur le marché des capitaux.

4° **La protection des déposants:** pour éviter les retraits en panique lors des périodes de crise, les dépôts sont garantis jusqu'à 100.000€.

Les Etats membres qui souhaitent aller plus vite et plus loin sans être entravés par les retardataires pourront **multiplier les coopérations renforcées**.

Dans le domaine de la **PESC** et de la **PSDC**, l'on attend de la nouvelle HR Federica MOGHERINI qu'elle donne la pleine mesure des nouveaux outils mis en place par Catherine ASHTON. Mais surtout, que les Etats membres, qui sont aux commandes en cette matière, se départissent de leurs réflexes conservateurs et s'engagent dans des stratégies, positions et actions communes.

Concernant la PSDC, il est temps de reposer la question aux Etats membres sur leurs options fondamentales: veulent-ils se cantonner dans l'abri confortable à l'ombre des Etats-Unis et en rester au registre du gentil pouvoir d'influence ("*soft power*"), ou poser les jalons d'une défense proprement européenne ? On connaît l'adage: "Les Etats-Unis combattent, l'ONU discute et l'Europe paie". Pourtant, le Traité de Lisbonne a conçu les outils: coopérations structurées permanentes, possibilité de confier des missions tactiques à des groupes d'Etats, Agence européenne de défense. Mais ils sont sous-utilisés. Le Conseil européen a mis cette question à l'ordre du jour du Sommet de juin prochain.

Certes, le pouvoir d'influence reste important et mérite même de nouveaux développements: par exemple, l'ouverture d'un volet culturel (au sens large) de sa politique extérieure. C'est sans doute un des aspects les plus aisés à mettre en œuvre: un peu partout dans le monde, les Délégations de l'UE peuvent s'appuyer sur les pôles du Réseau européen des instituts culturels nationaux (EUNIC).

Devant l'énorme poussée migratoire, l'Union devra se décider à adopter une politique d'immigration choisie et se donner les moyens de faire face sur une base communautaire aux flux illégaux, sans laisser l'essentiel des efforts sur les Etats situés en première ligne.



24 Voir le récent ouvrage de Valéry GISCARD D'ESTAING, *Europa, La dernière chance de l'Europe*, Paris, Editions XO, 2014, 192 p. L'auteur y préconise par ailleurs une vision essentiellement intergouvernementale de l'Europe.

# UNE NOUVELLE RÉFORME DES INSTITUTIONS EST NÉCESSAIRE

Le Traité de Lisbonne a le mérite d'avoir tenté de définir les objectifs de l'Union. La formulation n'est pas dénuée d'ambiguïté et doit être remise sur le métier. A cet égard, on se réjouit de la création de plusieurs espaces de rencontre et de discussion, où sont envisagés des scénarios du futur. On y trouve du bon et du moins bon: tantôt une approche réellement fédéraliste, tantôt une option franchement intergouvernementale.

La question du modèle institutionnel devra être affrontée car on ne peut indéfiniment prolonger une guerre de tranchée entre les adeptes d'un vaste marché sans ambitions politiques et les partisans d'une forme *sui generis* de fédération.

Une voie respectueuse des ambitions des uns et des autres consisterait à proposer à tous les Etats membres de l'Union européenne de constituer une **véritable Fédération européenne** fondée sur les principes énumérés ci-après. Le refus par certains les maintiendrait dans une Union "à l'ancienne" ou dans une situation de partenariat privilégié analogue à celui de l'Espace économique européen (EEE). La porte resterait bien sûr ouverte aux Etats qui changeraient d'avis. Il n'est donc pas question, à ce stade, de décréter unilatéralement - comme le font certains<sup>24</sup> - quels Etats membres auraient à rentrer dans cette fédération.

Dans ce scénario, la question de l'élargissement se résout, pour ainsi dire, d'elle-même: dès lors que se crée la Fédération européenne, l'extension de l'Union à 30 Etats membres ou davantage, sous la forme d'une vaste zone de libre échange, si chère aux Britanniques, ne pose plus vraiment de problèmes fondamentaux.

Le projet de Fédération européenne poserait comme pierre angulaire des institutions la **question de leur légitimité**. Or cette légitimité est double:

- ◆ **légitimité des Etats membres:** fille des Etats constitutants, la Fédération doit leur reconnaître leur égalité juridique;
- ◆ **légitimité des populations:** les Etats membres ont des tailles extrêmement variées: la population allemande représente 200 fois la population de Malte; la décision européenne ne peut émaner d'une seule majorité d'Etats, qui pourrait ne représenter qu'une faible minorité de la population.

L'on ne peut non plus faire dépendre la décision d'une improbable unanimité, comme c'est le cas au sein du Conseil européen.

Par conséquent, le modèle fédéral européen - s'inspirant du modèle des Etats fédéraux - doit **faire dépendre la décision des deux légitimités**.

Ce principe étant posé, les corollaires seraient les suivants:

- ▶ l'UE doit être dotée d'un **réel pouvoir législatif bicaméral**, le Parlement y représentant les populations; le Conseil, transformé en Sénat, représentant les Etats membres;
  - ▶ la Commission, **véritable exécutif** au service de l'intérêt européen, ne doit plus nécessairement comprendre autant de commissaires que d'Etats membres, mais en revanche, représenter la majorité dégagée au Parlement après les élections;
  - ▶ les **électeurs** doivent pouvoir se déterminer en fonction d'enjeux et de candidatures réellement européens, ce qui suppose le développement de listes transnationales;
  - ▶ les **parlementaires** doivent détenir la capacité de proposition législative, à l'instar des parlementaires nationaux, et le Parlement doit détenir un pouvoir budgétaire complet, c'est-à-dire que sans son vote, le budget n'est pas approuvé;
  - ▶ le **budget européen** devra être alimenté par des ressources propres;
  - ▶ la **politique de cohésion** devrait évoluer vers un mécanisme de contributions de solidarité, sur le modèle de ceux en vigueur à l'intérieur des Etats fédéraux<sup>25</sup>.
- ◆ En termes de **compétences**, identifier le noyau de valeurs et des objectifs que les Etats membres sont disposés à défendre tous ensemble et, pour ceux-là, faire sauter les verrous de structures et de procédures qui entravent encore trop souvent les prises de décision. Parmi les matières minimales à ajouter aux compétences communautaires de l'Union devraient figurer les **politiques énergétique, monétaire, fiscale<sup>26</sup> et budgétaire**.
  - ◆ On renforcerait les procédures de la PESC et de la PSDC.
  - ◆ Revenir à un **texte constitutionnel lisible**, resserré sur les droits et libertés, ainsi que sur les structures et procédures fondamentales, laissant au législateur (à majorité surqualifiée) le soin de définir les règles accessoires et les politiques.
  - ◆ L'on ne pourra pas non plus éviter de s'attaquer aux modalités des  **futures réformes des traités**: le Parlement européen devra y jouer un rôle important aux côtés du Conseil décidant à une majorité surqualifiée à déterminer.
  - ◆ Accessoirement, l'on devra réhabiliter les **symboles d'appartenance à l'Union**: couleurs, hymne, devise, passeports, etc.

Dans tous les cas de figure, il restera à remotiver les citoyens européens. Une **pédagogie des institutions européennes** s'impose dans le chef de tous les acteurs: les hommes politiques doivent cesser d'imputer systématiquement leurs difficultés à l'Europe et leurs succès à eux-mêmes; les médias nationaux doivent consacrer une plus grande attention aux débats européens. Les architectes des institutions européennes doivent y introduire une plus grande visibilité du débat politique et donc électoral: celle-ci passe sans doute par une certaine personnalisation des enjeux et, en tout cas, par le décloisonnement national des campagnes électorales. Bref par la constitution d'un espace de débat démocratique spécifiquement européen.

<sup>25</sup> La Belgique et l'Allemagne ont une expérience en cette matière. Psychologiquement, un mécanisme "vertical" (contributions provenant du budget fédéral) semble à première vue préférable à un mécanisme "horizontal" (contributions des Etats membres les plus riches vers les plus pauvres).

<sup>26</sup> Durant une période transitoire, il s'agirait de faire converger certaines fiscalités (ISOC, TVA et IPP), pour mettre fin à la concurrence fiscale. Théoriquement, cette convergence pourrait se faire dans les institutions actuelles, mais elle nécessite l'unanimité.

Même si dans l'immédiat une révision des traités n'est pas à l'ordre du jour, il ne fait pas de doute que le lancement d'un nouveau chantier s'avère nécessaire dès avant la fin de l'actuelle législature européenne. Les remue-méninges en cours dans divers groupes de travail seront utiles. Mais il faudra renoncer à la voie traditionnelle des conférences intergouvernementales et revenir à une procédure du type "Convention pour l'avenir de l'Europe", qui avait donné de si bons résultats.

**Charles-Étienne LAGASSE**

*Président du Centre d'études Jacques Georgin*





## **CENTRE D'ETUDES JACQUES GEORGIN**

127, chaussée de Charleroi  
1060 Bruxelles

Tél. 02 538 83 20

Télé. 02 539 36 50

[chverbist@cejg.be](mailto:chverbist@cejg.be)

[www.cejg.be](http://www.cejg.be)