

# QUELLES ÉVOLUTIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES POUR L'UE ET L'UEM ?

Martina Menghi | assistante de recherche à Notre Europe - Institut Jacques Delors

Cette synthèse porte sur le contenu du Forum européen des think tanks, organisée par Notre Europe - Institut Jacques Delors et le Centro Studi sul Federalismo (CSF) à Turin, les 18 et 19 septembre 2014. Trente-huit intervenants (voir liste en annexe) ont participé au débat, qui a porté sur trois thèmes principaux : les compétences, les réformes institutionnelles et la démocratie.

La « règle de Chatham House » étant appliquée pendant le Forum, les propos qui ont été tenus ne sont pas ici attribués aux intervenants.

## Introduction

Organisée par Notre Europe - Institut Jacques Delors et le Centro Studi sul Federalismo (CSF) à Turin, l'édition 2104 du Forum européen des think tanks a analysé les évolutions politiques et institutionnelles de l'Union européenne dans le contexte de la crise économique et des changements institutionnels en cours (notamment les élections du Parlement européen et la désignation, par le Conseil européen, du candidat à la présidence de la Commission issu du parti disposant d'une majorité relative au sein du Parlement européen). Le débat a porté sur trois principaux thèmes : les compétences, les réformes institutionnelles et la démocratie.

Faut-il réformer l'actuel système institutionnel de l'Union européenne (UE) ? Le cas échéant, comment faut-il le réformer et sur quels points ? Quelles évolutions sont nécessaires pour renforcer la légitimité et l'efficacité de l'UE et de l'Union économique et monétaire (UEM) ? Faut-il de nouvelles pratiques, de nouveaux outils, un (ou des) nouveau(x) traité(s) ?



## 1. Comment approfondir la zone euro tout en consolidant l'UE ?

La consolidation de l'euro et l'intégration plus poussée de l'UE sont complémentaires. Il a été établi que le fait de consolider l'UEM permettrait de consolider l'UE, et ce pour trois principales raisons.

La première est évidemment de nature économique : sauver l'euro revient à sauver l'un des éléments fondamentaux permettant une intégration économique plus poussée (dans le domaine budgétaire, par exemple).

La deuxième est d'ordre institutionnel : le succès de cette expérience pourrait être un test pour l'avenir de l'UE lui-même ; il permettrait de démontrer qu'il est possible d'agir entre zones d'unification renforcées dans le cadre d'une zone d'intégration plus grande. De plus, le succès de la zone euro ouvrira la voie à d'autres types d'intégration renforcée.

La troisième raison est politique : une zone euro plus forte permettrait à l'UE de rester un acteur crédible sur la scène internationale et de renforcer son rôle au niveau mondial. En effet, il est essentiel de répondre à la question suivante : quel rôle l'UE veut-elle jouer dans un monde faisant face à autant de défis et connaissant une transformation aussi rapide ? Voulons-nous rester au centre du monde ou à la périphérie ? La réponse de l'UE à cette question est essentielle si elle souhaite rester l'un des principaux acteurs dans le monde, tant sur le plan économique que politique : « Le monde ne nous attend pas ».

Il est donc extrêmement important de préciser la répartition des compétences et des pouvoirs entre l'UE et les États membres afin de construire une zone euro plus solide, au sein d'une Union européenne renforcée.

### 1.1. L'importance de trouver un récit

De nombreux participants au Forum ont reconnu le besoin général d'approfondir la zone euro, pour de multiples raisons. Le point de contentieux consiste à déterminer *comment* y parvenir tout en renforçant l'UE en pratique. Avant d'essayer de répondre à cette question, il faut analyser le besoin essentiel de trouver, pour l'UE, un nouveau récit qui fonctionne.

Les opinions sur la façon dont l'UE devrait gérer ce moment délicat de son existence sont évidemment nombreuses et variées. Certaines sont controversées ; d'autres estiment que les États membres ont mis beaucoup de temps à réaliser l'ampleur de la crise. Cela a donné lieu à un choc qui s'est fait sentir de manière retentissante : il s'agit d'un choc interne et le problème auquel l'UE, et plus particulièrement l'UEM, ont été confrontées est que c'était inconcevable – et les dirigeants nationaux n'étaient pas prêts à se retrouver dans une telle situation ; il a donc fallu déterminer *ce qui* s'était passé, *pourquoi* et, bien sûr, *comment* remédier à cette situation. Le choix d'une stratégie de sortie de crise pour la zone euro est très politique et les opinions à ce sujet sont nombreuses. Au final, ce choc systémique a donné lieu à une véritable prise de conscience de la part des États membres : le moment de répondre à ces questions existentielles (quoi, pourquoi et comment) est enfin venu. Afin de déterminer *comment* renforcer la zone euro tout en consolidant l'UE, il est donc essentiel de répondre à la question suivante : *pourquoi* ?

#### 1.1.1. Un récit rationnel

Les participants n'ont trouvé aucun consensus particulier sur la question du récit sur l'UE, sauf sur la nécessité d'en trouver un qui soit efficace.

D'un point de vue rationnel, les réformes de l'UE doivent être approfondies à cause des graves difficultés économiques auxquelles les États membres sont confrontés ; l'une des solutions pourrait donc consister à replacer les besoins des États membres au cœur du récit.

Le besoin de croissance est un objectif essentiel. À ce sujet, les participants ont souligné que la

centralisation européenne en cours se faisait essentiellement par défaut : elle est due au manque de croissance au niveau national. Il est effectivement difficile de construire une UE solide avec des États membres faibles ; une UE solide doit reposer sur des États membres solides.

Les institutions nationales et européennes doivent ensuite collaborer, conformément au principe de subsidiarité ; ce principe signifie que chaque acteur (y compris les États membres) doit être chargé d'agir en respectant les compétences des autres acteurs.

Selon les participants, la première chose à faire pour les États membres est de retrouver confiance en eux, selon l'adage « Vous ne pouvez pas tomber amoureux de quelqu'un si vous ne vous aimez pas vous-même ». La principale difficulté étant que le pouvoir politique de l'UE dépendra du pouvoir politique et économique des pays qui la constituent.

Les participants ont souligné que l'UE était passée d'une instabilité de son système financier à une instabilité politique, qui a de grandes répercussions sur le plan économique. Si ne nous ne résolvons pas la crise politique, la crise économique ne disparaîtra pas non plus. Les situations politique et économique sont donc étroitement liées.

#### 1.1.2. Le besoin d'un récit positif

Les participants ont indiqué qu'il était inutile (voire impossible) de trouver *UN* récit à l'UE, car il n'en existe pas qu'un. L'UE est constituée de plusieurs éléments, et pas seulement de la zone euro, même si cette dernière est une part essentielle de l'Union.

Il est impossible d'avoir un projet commun sans un récit commun, et ce récit ne peut pas toujours être le même au fil des ans et des décennies, compte tenu de sa nature dynamique par définition.

L'existence d'une vision commune du récit semble être l'élément fondamental de tout type de réforme, une raison d'être.

Les participants ont souligné qu'il fallait absolument se demander quelles priorités nous souhaitons transmettre par le biais de ce récit. Ils ont ajouté que dans cette perspective, il était essentiel de réaliser que l'UE n'était plus le centre du monde. Nous vivons dans un monde multipolaire, où le choix de l'Europe entre « *s'unir ou périr* » apparaît comme déterminant.

La plupart des citoyens européens semble toujours profiter des avantages de l'union monétaire, mais il faut justifier en permanence le caractère positif de l'appartenance à la zone euro auprès des Européens. Les participants ont ainsi souligné l'importance de trouver un récit qui démontre aux Européens les avantages réels de leur appartenance à l'euro. Ils ont également affirmé que les Européens souhaitaient aujourd'hui un récit empreint de solidarité.

Plusieurs récits se font concurrence à l'heure actuelle et aucun ne semble réellement fonctionner. Maintenir le *statu quo* peut être dangereux car l'UE s'est révélée incapable de gérer la crise de la zone euro. Il faut donc trouver un récit positif. Nous sommes face, aujourd'hui, à un paradoxe : bien que les États membres aient décidé, avec le traité de Maastricht, de ne pas avoir de gouvernement économique au niveau européen, il s'avère que ce n'est pas le cas à l'heure actuelle.

La nouvelle législature doit non seulement parvenir à introduire des réformes budgétaires dans les traités, mais également remplir la tâche essentielle de définir les relations entre la zone euro et l'UE. Le fossé entre la zone euro et le reste de l'UE est un aspect délicat qui doit être abordé, notamment dans le cadre des relations entre l'UE et le Royaume-Uni.

Les participants ont souligné que l'histoire de l'union monétaire comportait un dilemme philosophique. Une union monétaire est un concept fédéral par essence. Paradoxalement, nous ne sommes pas parvenus à une fédération plus étroite depuis la création de l'union monétaire. Même si les États membres ont pris davantage de mesures ensemble depuis la crise, d'aucuns considèrent que cela n'a pas été motivé par le désir d'une intégration plus poussée, mais plutôt par la peur.

## 1.2. Approfondir par la centralisation

Beaucoup s'accordent à dire que l'échec de l'euro aura de graves répercussions sur l'UE dans son ensemble ; les effets ne se limiteront pas à la zone euro. C'est l'une des raisons essentielles pour lesquelles il faut davantage de contrôle au niveau européen.

Renforcer la solidarité entre les États membres et le contrôle de l'UE peut être considéré comme un impératif. La nécessité de renforcer la zone euro et de la centraliser davantage est due aux lacunes que comporte sa construction.

Cette centralisation ne doit toutefois pas négliger le principe constitutionnel de subsidiarité, ni ignorer l'opinion publique, qui est réellement divisée sur la question.

### 1.2.1. L'échec de la construction de l'UEM

L'UEM est caractérisée par l'échec de sa construction. L'approche de Maastricht, fondée sur une simple coordination des États membres, a inévitablement échoué.

En effet, il est établi que cette approche est trop faible pour construire une Union européenne solide et une UEM forte en son sein. Même après les réformes adoptées depuis le début de la crise, la forme actuelle de l'union économique et monétaire a été qualifiée de « pas très stable ».

Les participants ont souligné la nécessité, aujourd'hui, d'un gouvernement doté d'une capacité budgétaire pour surmonter la crise, ainsi que l'importance d'une répartition plus claire des compétences et d'un assainissement des finances au niveau national.

L'UE a besoin de davantage de contrôle budgétaire et ses institutions de davantage de droits pour interférer avec les politiques budgétaires nationales ; d'autre part, comme une sorte de pendant, il faut également plus de mécanismes de solidarité.

La zone euro a besoin aujourd'hui d'une plus grande union budgétaire ou de pouvoir prendre des décisions macroéconomiques au niveau européen : en bref, d'une plus grande centralisation économique et politique. La seule façon de sauver l'euro aux niveaux politique et économique est de créer une zone euro plus fédérale.

Une autre erreur de l'UEM a été d'ignorer l'union bancaire. Ouvrir le marché à la libre circulation des capitaux sans créer d'institutions ou de règles communes n'était pas la bonne chose à faire ; on le constate *a posteriori*. Dans ce secteur, les participants ont suggéré de créer un système commun de garantie des dépôts.

La coordination trop *faible* des politiques économiques nationales a été une grave erreur. De plus, la méthode ouverte de coordination a donné peu de résultat jusqu'à présent.

Pendant de nombreuses années, le cadre théorique prédominant de l'intégration européenne a reposé

sur les théories du fonctionnalisme et du néo-fonctionnalisme, ainsi que sur l'idée de l'effet d'engrenage (*spill-over*). Les participants du Forum ont néanmoins reconnu que l'UEM illustre l'échec de cette approche. Le manque de confiance montre clairement que l'effet d'engrenage souhaité ne s'est pas produit.

### 1.2.2. Le principe de subsidiarité

De nombreuses interventions durant le Forum ont souligné l'importance de renforcer la solidarité entre les États membres et le contrôle exercé par l'UE. Les États membres doivent bien sûr jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'UE et dans les initiatives où ils sont les intervenants les mieux placés.

Bien qu'il ait été souligné que l'application du principe de subsidiarité a souvent été un échec jusqu'à présent, la prise en compte et le respect de ce principe doivent être pris comme nouveau point de départ.

La nécessité de respecter les compétences des États membres ne doit pas occulter l'importance que l'UE soit en mesure d'intervenir quand les États membres ne remplissent pas leurs obligations.

Il ne faut bien sûr pas oublier que ce principe joue un rôle uniquement si les compétences sont partagées ; c'est pourquoi il est essentiel dans le débat concernant l'UEM. En fait, la grande différence entre les unions monétaire et budgétaire se situe au niveau de la monnaie, qui ne peut être divisée entre deux pouvoirs : soit elle relève de l'Europe, soit des États membres. La compétence monétaire est exclusive, tandis que la compétence budgétaire est partagée. L'union budgétaire comporte donc davantage d'enjeux relatifs à la subsidiarité.

Comme le disait José Manuel Barroso : « L'UE doit se montrer grande sur les grandes questions et petite sur les petites questions », ce qui est plus facile à dire qu'à faire, car en pratique, il n'est pas toujours évident de faire la différence entre ces deux catégories.

Le concept des « petites questions » ne doit pas induire en erreur : le marché intérieur - la principale « grande question » - est effectivement composé d'une centaine de « petites questions ». Les participants ont donc souligné qu'en pratique, cette différence n'était pas toujours aussi claire qu'elle le semblait.

De plus, il existe une sorte de contradiction au niveau de la subsidiarité, entre le malaise des citoyens européens concernant les activités de l'UE d'une part, et le fait que la plupart d'entre eux souhaitent voir l'UE prendre plus d'initiatives, d'autre part.



### 1.2.3. Perturbations dans l'opinion publique

Si des initiatives doivent être menées et des réformes mises en œuvre au niveau européen, elles doivent également être expliquées aux citoyens européens. L'opinion publique est-elle prête à certains changements ? Cet aspect doit être pris en compte dans la communication sur l'UE. Or l'opinion des citoyens au sujet de l'UE est aujourd'hui controversée.

Pendant de nombreuses années, les sondages Eurobaromètre ont indiqué que les citoyens de l'UE soutenaient vivement l'intégration européenne. Cependant, le soutien à l'UE est faible - et parallèlement, le soutien est également faible au niveau national (ces dernières années, seuls 3 gouvernements des États membres sur 28 ont été réélus).

Les participants ont par ailleurs souligné qu'aujourd'hui, selon de récentes enquêtes Eurobaromètre, les citoyens européens de 17 États membres sur 28 étaient toujours davantage susceptibles d'avoir confiance dans l'UE plutôt que dans leurs propres autorités.

Bien que la plupart des citoyens européens continuent de profiter des avantages de l'euro, l'opinion publique est divisée ; ce point a été souligné par les participants du Forum.

Si de nombreux sondages indiquent que les citoyens européens soutiennent toujours l'UEM malgré la crise, plusieurs participants du Forum ont minimisé leur importance.

Les enquêtes européennes sur l'euro sont caractérisées par des avis contraires. D'un côté, il semble que lorsqu'on demande aux citoyens européens s'ils soutiennent l'euro, leur réponse est non et paradoxalement, quand on leur demande s'ils souhaitent que leur pays sorte de la zone euro... leur réponse est de nouveau non. L'euro ne semble pas correspondre au dilemme « tu l'aimes ou tu le quittes ».

On peut donc en conclure que les citoyens européens manifestent une sorte de volonté politique pour une plus forte intervention européenne. Cette volonté politique peut être plus ou moins marquée, mais si ses nuances peuvent être contestables, son existence *de facto* ne l'est pas.

Les participants ont également ajouté que vu du monde extérieur, les Européens existent déjà, unis autour du même modèle de développement combinant la quête de croissance économique, de cohésion sociale et de protection de l'environnement dans un cadre démocratique. Il est maintenant temps de construire (et d'approfondir) l'UE. Pour paraphraser la fameuse citation du *Risorgimento* italien faite par Massimo D'Azeglio à propos de l'Italie, il est possible de dire aujourd'hui : « Nous avons fait les Européens, maintenant nous devons faire l'Europe ».

### 1.3. Approfondir par la différenciation

L'intégration par le biais de la différenciation a été l'un des sujets les plus débattus par les participants.

Ces derniers ont souligné à la fois les avantages et les risques potentiels liés à une mauvaise utilisation de la différenciation.

#### 1.3.1. Avantages de la différenciation

Pendant de nombreuses années, la différenciation a été une sorte de « géant endormi » ; des dispositions existaient à ce sujet, mais seules de récentes initiatives ont reposé sur ces dernières.

Le concept de coopération renforcée a été introduit par le traité d'Amsterdam ; si la Commission avait alors une sorte de « réticence mentale » au sujet de cet instrument, il semble aujourd'hui communément admis et mieux réglementé par le traité de Lisbonne.

Sa raison d'être est évidemment d'offrir de la flexibilité et ce mécanisme existe dans la plupart des systèmes fédéraux du monde entier.

La coopération renforcée est considérée comme un instrument très utile car elle permet des évolutions institutionnelles dynamiques, sans réformer les traités. Renforcer l'utilisation de ces instruments pourrait éviter de maintenir le *statu quo* sans modifier les traités ; il peut s'agir, au moins sur le court terme, d'une façon efficace d'obtenir des résultats et de réaliser des progrès considérables sur la voie de politiques communes (Mario Draghi insiste notamment sur ce point quand il demande aux États membres de réduire leur souveraineté). Ce système est cohérent avec la déclaration des 4 présidents « Vers une véritable union économique et monétaire » adoptée le 5 décembre 2012.

Durant le Forum, les participants ont soutenu l'idée de créer une taxe européenne sur le carbone dans le cadre de la coopération renforcée, comme l'ont proposé le Parlement européen et la Commission, afin de générer davantage de recettes au niveau européen et de renforcer la protection de l'environnement.

La différenciation est aussi considérée, dans une certaine mesure, comme un moyen de démocratiser l'UE ; il s'agit d'un outil d'intégration européenne bien différent des conférences intergouvernementales.

La différenciation a longtemps été présentée comme le moyen de concilier différents objectifs, aspirations et points de vue parmi les États membres. Il est maintenant temps d'analyser les clivages auxquels nous sommes confrontés : comment évaluer le véritable différentiel de risque entre les pays de la zone euro et ceux qui ne sont pas dans la zone euro ? Ce clivage comporte-t-il des risques ? Ces questions restent ouvertes.

#### 1.3.2. Limites de la différenciation

Il est indéniable qu'une utilisation généralisée de la coopération renforcée pourrait comporter certains risques : si la coopération renforcée devient la règle, le principal risque est qu'elle sera utilisée chaque fois que possible, ce qui, en pratique, ne semble pas entièrement cohérent avec la nature du projet d'intégration européenne.

Le passage d'une utilisation de la coopération renforcée à un abus potentiel de cet instrument a été le principal



problème soulevé par les participants du Forum, qui ont conclu qu'il fallait l'utiliser de manière responsable.

En ce sens, la logique derrière le recours à la différenciation pourrait être considérée comme la preuve de l'incapacité de l'ensemble des États membres à agir de façon collective. La différenciation doit donc être utilisée de manière responsable, c'est-à-dire quand il n'y a plus d'espoir de faire avancer tout le monde en même temps. Elle doit représenter une solution extrême, et non systématique.

De plus, il ne faut pas oublier que le recours à la différenciation doit toujours respecter les fondamentaux des traités. Les participants ont exprimé leur inquiétude au sujet de l'article 10 du Pacte budgétaire, car il ne rappelle qu'une seule des dispositions importantes des traités. Il ne fait effectivement mention que du marché intérieur, alors que de nombreuses limitations existent (expressément mentionnées dans l'article 326 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), parmi lesquelles figurent notamment la cohésion économique, sociale et territoriale).

La coopération renforcée et la réforme des traités peuvent ainsi être considérées comme des instruments alternatifs.

L'utilisation de la coopération renforcée doit donc créer une asymétrie durable. C'est uniquement dans cette perspective que la différenciation pourra être considérée comme une véritable valeur ajoutée, et non comme un moyen de contourner les fondamentaux des traités.

Les risques de différenciation tournent l'UE vers davantage d'intergouvernementalisme, qui s'est révélé inefficace jusqu'à présent et ne constitue pas une garantie de la responsabilité démocratique. L'utilisation concomitante de la coopération renforcée avec l'article 333 peut être envisagée pour éviter ces problèmes, car elle garantit l'utilisation du vote à la majorité qualifiée et la participation des institutions européennes.



## 2. Est-il nécessaire de réformer les institutions européennes ?

Sur le plan fonctionnel, les questions fondamentales auxquelles il faut répondre sont les suivantes : que doit faire l'UE, et pourquoi et comment doit-elle poursuivre ces objectifs ?

La nécessité des réformes institutionnelles a été soulignée lors du Forum. Dans le même temps, les avis ont divergé sur *comment* réformer.

La croissance durable, la lutte contre le chômage et la sécurité sont considérées comme des enjeux essentiels et il faut impérativement tenir compte de ces aspects dans le discours sur l'UE.

Les participants ont souvent évoqué le fait d'agir dans le cadre des traités actuels et de réformer les traités comme deux étapes complémentaires, et non comme des alternatives.

Il faut être conscient du manque considérable de volonté politique pour réviser les traités à court terme. La réforme des traités ne semble pas être une priorité de l'agenda politique des États membres – bien que certains considèrent qu'il s'agit effectivement de la meilleure option.

S'il est impossible de réviser les traités dans le contexte politique actuel, l'une des solutions peut consister à exploiter le plus possible les instruments disponibles dans le cadre du traité de Lisbonne, notamment par le biais de la différenciation.

Les limites des traités peuvent être repoussées, mais comme certains l'ont souligné, elle l'ont déjà trop été.

### 2.1. Définir des objectifs : l'objet des réformes institutionnelles - quoi ?

Les objectifs finaux de l'UE sont ouverts. L'ambiguïté de l'expression « vers une Union sans cesse plus étroite », qui figure dans les traités depuis 1957, est l'un des éléments clés du débat sur l'UE.

Le philosophe Sénèque a été cité : « Il n'y a pas de vent favorable pour qui ne connaît pas son port » : l'horizon doit être clair, même si ce n'est pas pour aujourd'hui ou pour demain. Des objectifs concrets sont nécessaires afin de poursuivre d'autres réformes.

Définir ces objectifs est une condition fondamentale, qui doit être remplie avant de penser aux réformes. Les participants ont cité un processus décisionnel efficace, la croissance et la démocratie comme objectifs principaux que l'UE doit poursuivre et sur lesquels repose la nécessité de réformer.

Les réformes doivent avoir pour objectif de permettre à l'UE de réaliser bien plus que ce qu'elle a réalisé jusqu'à présent.

Les participants ont souligné la nécessité de renforcer l'intégration politique, ayant pour objectif ultime une *nouvelle sorte* de fédération, capable de tenir compte des évolutions historiques complexes, des caractéristiques et des spécificités nationales des États membres.

Ce type de transition nécessite du temps et un long processus politique ; il ne peut y avoir de solution *big-bang*, car il ne s'agit pas d'étapes pouvant être franchies du jour au lendemain. Parvenir à créer un tel système est une opération complexe, tant du point de vue institutionnel que politique. Une chose est sûre : les futures négociations sur de nouvelles réformes dans l'UE doivent être menées en veillant à avoir à l'esprit les objectifs et le modèle que nous souhaitons, et sans perdre de vue quelles sont les priorités.

Il est également important, au niveau des réformes, de tenter de rationaliser et d'optimiser l'utilisation des ressources : les participants ont cité le secteur de la défense comme l'un des exemples frappants. Si l'on compare les dépenses en termes de capacité de défense de l'UE et des États-Unis, on constate que la contribution de l'UE correspond exactement à la moitié de celle des États-Unis, mais que sa capacité n'est que de 10%. Cet écart illustre bien la nécessité de certaines réformes institutionnelles et politiques, notamment le recours au mécanisme de coopération structurée permanente.

Toute réforme institutionnelle ne fait sens que si elle s'accompagne d'une vision claire des objectifs, instruments et ressources disponibles.

## 2.2. La raison d'être des réformes institutionnelles – pourquoi ?

Les raisons pour lesquelles des réformes institutionnelles sont nécessaires sont multiples et variées.

Les participants ont notamment souligné que des réformes devaient être menées afin d'éviter la tendance intergouvernementale de plus en plus observée, récemment, dans le processus décisionnel de l'UE.

Selon eux, cette tendance n'a en effet pas permis de donner à l'UE une véritable direction et de la sortir de la crise ; elle doit donc être corrigée.

Dans le contexte de crise économique, l'échec spectaculaire de la vision fédéraliste est apparu au grand jour. Malgré des ambitions fédéralistes, il semble clair aujourd'hui que l'intergouvernementalisme sert de plus en plus de justification théorique à la construction européenne.

La période actuelle est également fragile au niveau de l'environnement institutionnel : la combinaison permanente, dans le cadre du processus décisionnel, entre des interventions intergouvernementalistes excessives et trop de technocratie pose plusieurs problèmes concernant la démocratie. Le monopole du Conseil européen sur les décisions prises lors de la crise de la zone euro a ébranlé l'équilibre fragile et complexe de longue date entre les institutions européennes.

Il a réduit le processus décisionnel presque exclusivement à des considérations liées à l'intérêt national, ce qui renforce le manque de transparence et suscite inévitablement des inquiétudes concernant l'obligation de rendre des comptes.

Le problème est qu'il existe une aliénation des citoyens européens ; la tendance à l'intergouvernementalisme durant la crise a également isolé le Parlement européen. Dans les moments décisifs, celui-ci n'a presque plus son mot à dire.

Le débat sur les réformes ne doit pas avoir lieu s'il existe un risque d'un vide social et politique, comme cela pourrait être le cas dans le contexte de crise actuel. C'est ce qui caractérise l'environnement social, où des questions telles que le chômage et l'immigration ont provoqué un profond sentiment d'insatisfaction chez les citoyens européens.

Le débat classique entre « plus d'Europe » ou « moins d'Europe » semble donc déjà derrière nous : il faut maintenant une « Europe différente », d'où le besoin de réformes.

Il ne suffit pas de déclarer qu'il faut plus d'Europe : il faut une *autre* d'Europe.

### 2.2.1. Le moment des réformes

Un contexte de crise peut avoir des effets positifs sur les évolutions institutionnelles et servir de catalyseur des décisions.

Les crises sont le point de départ spectaculaire de nouvelles mesures et réformes afin de renforcer l'unité. L'histoire de l'intégration européenne jusqu'à aujourd'hui montre que de nombreuses décisions historiques ont été prises après des chocs importants.

Aujourd'hui, l'UE subit de grands chocs, qui sont souvent très interconnectés, tant sur le plan interne qu'externe : l'UE, et plus particulièrement l'UEM, ont été confrontées au choc de la crise économique. Dans ce contexte, les multiples chocs liés à la dimension externe (tels que la crise ukrainienne) sont intervenus alors que l'UE était extrêmement vulnérable.

Selon les participants, une période de peur est donc le meilleur *moment* de mener des réformes. Cependant, le risque est que le désir de réforme disparaisse en même temps que le sentiment de peur.

Les participants ont par ailleurs souligné que depuis 2008 et le début de la crise, l'UE s'était retrouvée à la une des quotidiens et que la politisation du débat européen avait commencé à prendre forme grâce à la crise - il ne s'agit pas d'un processus entièrement achevé, mais en devenir ; la crise a renforcé la perception de l'importance de l'UE.

Il peut donc s'agir du bon moment pour renforcer la dimension politique au niveau européen.



### 2.3. Les instruments pour réaliser les réformes – comment ?

Les participants ont souligné que l'écart était immense entre les objectifs à long terme et ce qui peut et doit être réalisé à court terme concernant les problèmes très particuliers auxquels l'UE est confrontée aujourd'hui. Il s'agit de questions diverses et les problèmes relatifs à ces questions ne nécessitent pas forcément le même type de réformes : différents objectifs peuvent être atteints grâce à différents types de réformes.

#### 2.3.1. Réformes constitutionnelles

Les réformes constitutionnelles sont le fruit de longues négociations. Les participants ont souligné qu'afin de renforcer l'efficacité du processus décisionnel, l'UE devrait, à l'avenir, surmonter le principe juridique du droit de veto (bien qu'il soit loin d'être généralisé aujourd'hui, il existe toujours dans certains cas). Modifier cette caractéristique de la procédure institutionnelle actuelle est considéré comme une réforme essentielle afin d'atteindre l'objectif d'efficacité.

Parmi les futures réformes, les participants ont proposé de réviser l'article 48 du traité sur l'Union européenne (TUE). Cet article instaure le principe d'unanimité dans les conférences intergouvernementales concernant les réformes des traités et la ratification par les États membres. Certains participants ont souligné, par exemple, que si les États-Unis avaient strictement appliqué la règle de l'unanimité, ils ne seraient pas devenus les États-Unis d'Amérique. Alternativement, ce problème essentiel pourrait être résolu grâce à la logique du principe de majorité, en permettant la ratification d'un nombre minimal d'États membres.

Les participants ont souligné qu'il faudrait encourager la généralisation de la règle de la majorité dans le processus décisionnel de l'UE.

Des progrès considérables ont déjà été réalisés au fil des ans concernant l'introduction du principe de majorité. Pourtant, dans 75 domaines, c'est l'unanimité qui prévaut : il s'agit des domaines relatifs aux questions semi-constitutionnelles. Les participants ont souligné que la politique budgétaire devrait passer au vote à la majorité qualifiée ; il s'agit en effet du seul grand domaine politique où la majorité qualifiée ne s'applique toujours pas.



Ils ont ajouté que le manque de compétences budgétaires du Parlement européen devrait être corrigé afin de renforcer le principe démocratique, tout en rappelant que le principe de « pas de taxation sans représentation » était intouchable. Toutefois, l'inverse est également vrai : pas de représentation sans pouvoir de taxation. Il faudra pour cela réformer les traités à l'avenir ; le Parlement européen doit avoir le droit d'établir des impôts européens (ce qui est déjà possible dans certains cas), mais également de contrôler l'utilisation des fonds au niveau de l'UE, comme il le fait déjà avec le budget européen. Cette compétence du Parlement européen doit être généralisée.

### 2.3.2. Législature constituante et réformes structurelles

Les participants du Forum ont appelé à une intégration plus poussée, notamment au sein de la zone euro.

Cet objectif sera inévitablement confronté aux difficultés de réformer les traités. La fédéralisation accrue de la zone euro semble être l'un des principaux objectifs à poursuivre par la nouvelle législature européenne dans le cadre de son mandat.

Cette législature devra gérer le processus, qui n'est ni simple ni rapide, de renforcer la démocratisation de l'UE grâce à l'intégration différenciée. Cependant, les États membres manquent de volonté politique pour adopter de telles réformes. Afin de stimuler la croissance économique, le besoin de politiques communes est considérée comme particulièrement pressant dans les domaines suivants : reprise de la croissance économique et de l'emploi, énergie et défense européenne commune.

Le dilemme est le suivant : si la logique économique nécessite de poursuivre sur la voie d'une fédération, la situation politique ne le permet pas. Il n'y a pourtant aucun exemple, dans l'histoire de l'humanité, d'une union monétaire sans union politique.

L'expression « constituante » a été employée pour qualifier la législature 2014-2019.

Les participants ont indiqué que la prochaine législature serait une législature constituante dans la mesure où des réformes des traités sur les questions budgétaires devraient impérativement être adoptées : la révision des traités peut être considérée comme inévitable, du moins en ce qui concerne les questions budgétaires.

Cependant, tous les participants ne sont pas d'accord sur la nécessité de réformer les traités afin d'y intégrer la substance du Pacte budgétaire. Ils ne sont pas non plus d'accord sur l'impact de la clause de rendez-vous pour la révision des traités dans le domaine budgétaire.

Il ne fait aucun doute que cette législature sera confrontée à de nombreux défis, qui devront être relevés dans le cadre de différents types d'actions. Aujourd'hui, personne ne sait si tel sera le cas des réformes imminentes des traités. Ni la question de savoir *si*, ni celle de savoir *quand* ne sont claires.

Le besoin de croissance, d'investissement et de réduction des dettes de l'UE peut être satisfait grâce à la modernisation et aux réformes structurelles. Ces réformes nécessitent-elles forcément une révision des traités ? Il s'agit d'une question ouverte : les participants ont échangé des positions contradictoires sur la révision des traités.

Selon eux, la question des réformes institutionnelles peut également être analysée sous l'angle de ce que l'UE peut faire pour aider les États membres, sans mettre uniquement l'accent sur ce que les États membres peuvent faire afin de réformer l'UE. Ce changement de perspective pourrait être utile dans l'analyse des réformes possibles.

### 2.4. Tensions entre le besoin de réformes et la difficulté de réviser les traités à court terme

Les participants du Forum ont échangé différentes positions sur la nécessité de réformer les traités.

S'ils se sont prononcés en faveur des réformes, ils ont néanmoins souligné que les citoyens européens de certains États membres pourraient considérer comme une sorte de provocation le fait de proposer un nouveau traité. Ils ont par ailleurs évoqué certaines conséquences dangereuses de la révision des traités : en substance, selon eux, il ne faut pas négocier de nouvelles réformes tant qu'il n'est pas sûr qu'elles soient un succès et il serait dangereux de tenter de réformer dans ce contexte délicat et complexe.

Cependant, il est clair que les réformes des traités ne doivent pas être considérées comme des solutions *deus ex machina* ; elles ne permettent pas de résoudre d'un seul coup tous les problèmes auxquels l'UE est confrontée.

Il faut établir jusqu'où nous pouvons aller dans le cadre des traités actuels, pour pouvoir déterminer ensuite quelles révisions sont réellement nécessaires. Toutefois, les participants ont également souligné que ce qui avait été fait ces dernières années avait, dans une certaine mesure, épuisé ce qui pouvait être fait sans réviser les traités : leurs limites ont été trop repoussées. Il ne sera donc pas facile d'avancer dans ce cadre.

Les participants ont affirmé que même si la révision des traités ne semblait pas l'option la plus souhaitable aujourd'hui, paradoxalement elle serait inévitable à moyen et long terme.

En effet, selon eux, la révision des traités aura un rôle à jouer pour permettre de mener d'importantes réformes, telles que doter l'UE d'une capacité budgétaire ou créer un régime européen d'assurance chômage. En bref, il sera impossible de l'éviter.

Le projet à long terme de révision des traités a été considéré comme nécessaire dans les années à venir. Le besoin de réforme des traités finira par se faire sentir, même s'il n'y a pas, aujourd'hui, de volonté politique pour le faire.

La révision des traités implique comme condition préalable la création d'une volonté politique. Pour créer des conditions politiques positives, il faut mieux utiliser les outils existants et, en parallèle, entamer des négociations sur de nouvelles réformes des traités. Ces futures négociations devront être menées en gardant à l'esprit le modèle souhaité et les priorités.

Cependant, les participants du Forum ont souligné que si les réformes concernant l'UEM et l'UE dans son ensemble ne nécessitaient pas forcément de changements institutionnels ou juridiques, elles devaient être *substantielles*. Réformer ne relève pas de l'ingénierie constitutionnelle.

Parfois, les principales révolutions institutionnelles se font en fait avant de devenir une législation écrite officielle. La formulation juridique doit venir après la bataille politique. Le traité de Lisbonne offre une possibilité, qui trouve sa mise en œuvre empirique dans la nomination du *Spitzenkandidat*.

Les participants ont donc considéré la nomination du *Spitzenkandidat* en tant que président de la Commission comme une façon intéressante d'illustrer

dans quelle mesure des changements constitutionnels peuvent avoir lieu au sein de l'UE sans réviser les traités. Cette procédure a été le résultat d'une bataille politique remportée avec succès par le Parlement européen.

Il est difficile d'imaginer que le Parlement européen acceptera de faire machine arrière. Les participants ont donc souligné que des réformes constitutionnelles avaient été réalisées *de facto*.

#### 2.4.1. Flexibilité créative

L'Europe peut-elle faire davantage avec les institutions et instruments existants ? Les participants ont évoqué le fait que l'UE pourrait faire plus en fonctionnant différemment.

Le fait de réaliser des réformes par le biais de la flexibilité créative, dans le cadre des traités actuels, a été considéré comme une option très intéressante par les participants. La flexibilité fait référence aux instruments dont nous disposons déjà dans le cadre des traités existants et que nous pouvons donc utiliser sans besoin de réformes institutionnelles officielles. La flexibilité créative est l'occasion d'utiliser toute une série de méthodes issues de la boîte à outils européenne. Pour commencer, il faut noter qu'il y a différents rythmes d'intégration dans l'UE ; il s'agit d'une réalité.

Les défis les plus pressants concernant l'UEM peuvent être facilement reliés aux moyens de la flexibilité créative : du Pacte budgétaire au « Six-Pack », le contexte de la crise montre que de nombreuses décisions peuvent être prises (et ont effectivement été adoptées) sans réviser les traités. Le mécanisme européen de stabilité (MES) et l'union bancaire, qui comporte une structure de surveillance commune, une autorité de résolution et un fonds de résolution, sont d'autres exemples de flexibilité créative.

Le MES et le Pacte budgétaire constituent donc un important précédent dans l'architecture institutionnelle de l'UE. Ils ont été signés par 25 États membres sur 27 (à l'époque) et ont pu être ratifiés sans unanimité. Leur entrée en vigueur s'est faite à la suite de la ratification de 12 États membres de la zone euro, soit 2/3 de la majorité dans la zone euro, et une minorité de tous les signataires.

Le projet de traité de 1984 du Parlement européen comportait une clause prévoyant sa propre ratification par un vote à la majorité qualifiée. Un nouveau traité sur l'UE pourrait comprendre une norme transitoire et finale semblable sur sa propre ratification.

La nouvelle Commission peut également être considérée comme une illustration de ce modèle. Le système des vice-présidents est un exemple de flexibilité créative : l'idée est de créer une segmentation des postes qui divise la politique européenne en différents secteurs, afin de traiter des sous-ensembles de questions de façon plus appropriée. Ce système a été créé sans nécessiter de réforme institutionnelle, mais simplement dans le cadre d'une restructuration.

Tous les instruments juridiques disponibles doivent être utilisés pour renforcer la capacité de l'UE à agir dans les domaines économique, politique et militaire.

La coopération militaire peut être lancée dans le cadre de la coopération structurée permanente en matière de défense. Les traités permettent déjà d'instaurer différents types de coopération concernant la sphère politique de la politique étrangère et de la politique de défense. Des synergies entre les États membres, au travers d'actions communes, peuvent être créées sur la Parlement européen ou dans le cadre de la PSDC, par le biais de l'Agence européenne de défense (AED). Cette agence travaille à la carte, avec un minimum de deux États membres (sauf le Danemark) plus trois États non-membres de l'UE, qui font partie des accords administratifs avec l'AED : la Norvège, la Serbie et la Suisse. En fonction de leurs priorités stratégiques, de leurs besoins opérationnels ou de leur intérêt dans un projet en particulier, les États membres décident dans quelle mesure ils souhaitent participer aux activités de l'agence.

Les missions de Petersberg constituent un autre exemple, qui offre également un cadre de coordination et permet de nombreuses formes de coordination selon différents sujets (tels que la cyber-sécurité, les activités de maintien de la paix ou l'aide humanitaire par exemple).



### 3. Comment démocratiser davantage le système institutionnel européen ?

Dans un premier temps, les participants ont souligné que l'objectif d'impliquer les citoyens dans l'UE devait être au cœur des études des think tanks européens.

Ils ont estimé que pour rétablir la confiance dans l'UE, il fallait, pour commencer, renforcer la démocratisation de ses institutions et processus décisionnels.

Ils ont reconnu qu'en général, des progrès considérables avaient été faits au fil des ans concernant la démocratie au sein de l'UE.

Une part importante de la discussion a porté sur les récentes élections européennes et sur la nomination du *Spitzenkandidat* en tant que président de la nouvelle Commission. La principale question consiste à déterminer si ces récents événements peuvent ou non être considérés comme révolutionnaires pour la démocratie européenne.

Le rôle de l'initiative citoyenne dans la démocratisation de l'UE a également été analysé.

Enfin, certaines propositions et remarques constructives ont été faites afin de renforcer la confiance des citoyens européens dans l'UE. Le rôle des parlements nationaux et les questions de « légitimité croisée » ont notamment été évoqués, ainsi que la relation délicate entre les principes démocratiques et la différenciation.

#### 3.1. Les élections de 2014 du Parlement européen : entre critiques et tournants

Les récentes élections du Parlement européen ont été analysées en profondeur durant le Forum. Ces élections ont provoqué des sentiments controversés : d'un côté, elles ont été qualifiées de tournant dans l'histoire de la démocratie européenne, de l'autre, l'importance des sondages de 2014 a parfois été minimisée.

### 3.1.1. Signes controversés à la suite des élections du Parlement européen

Les participants ont souligné que la participation aux élections européennes n'avait pas été aussi élevée que prévue. Ils ont observé qu'un pourcentage très élevé d'électeurs inscrits - 58% - n'avaient pas pris la peine de voter et que parmi les votants, un pourcentage élevé - 20% - avait voté pour des partis eurosceptiques. Ils ont estimé qu'il s'agissait d'un vote de défiance profond envers le projet européen. En effet, il reste beaucoup à faire pour renforcer le rôle du Parlement européen et encourager la participation des citoyens.

Cependant, malgré les résultats souvent décrits comme une victoire de l'euro-scepticisme, les participants ont souligné que les eurosceptiques n'avaient pas vraiment gagné les élections européennes : bien qu'ils soient arrivés en tête dans quelques pays (notamment en France et au Royaume-Uni), ils ont représenté moins d'un tiers des électeurs européens.

### 3.1.2. Une étape importante

Ces élections ont été présentées comme les élections les plus européennes depuis 1979.

En effet, pour la première fois, le débat public a davantage porté sur les questions européennes que sur les enjeux nationaux.

Pour la première fois également, il s'est concentré sur ce qui devait se passer au niveau européen.

Les participants ont souligné que les citoyens européens avaient plus que jamais réalisé que le débat au sein des institutions européennes était politique et qu'il ne s'agissait pas uniquement de questions techniques. Il porte sur ce qui préoccupe les citoyens : leur vie quotidienne et leur situation sociale.

## 3.2. Le Spitzenkandidat est-il une vraie révolution ?

Les participants ont exprimé des opinions divergentes concernant la procédure du *Spitzenkandidat*. Ils ont souligné aussi bien les limites que les forces de cette procédure.

### 3.2.1. Plusieurs conséquences positives

D'un côté, les participants ont évoqué les avantages de la procédure du *Spitzenkandidat*, qui est née d'une

initiative du groupe S&D et permet de donner enfin aux citoyens européens le sentiment que les élections européennes sont importantes. Il peut s'agir de la première étape pour que la Commission devienne une sorte de gouvernement européen embryonnaire.

Les participants ont souligné qu'elle aurait un impact à long terme sur l'équilibre institutionnel, le Conseil européen ne pouvant plus nommer de sa propre initiative le président de la Commission.

Les partis politiques devront également établir des règles précises, claires et démocratiques concernant la désignation de leurs candidats. Étant donné qu'il s'agissait des premières élections européennes avec un *Spitzenkandidat*, les différents partis ont suivi différentes procédures.

De plus, et de façon plus frappante, le débat public a pu se concentrer encore plus sur les candidats. L'attention des médias a été plus grande que par le passé en raison du doute sur le fait qu'un des candidats des élections de 2014 devienne réellement le président de la Commission ; elle pourrait néanmoins être encore plus grande lors des prochaines élections européennes. La couverture médiatique des élections pourrait être de plus en plus intense. Les attentes pour les prochaines élections seront plus élevées car il n'y aura plus de doute sur le fait qu'un des candidats deviendra effectivement le président de la Commission.

Cette procédure renforcera alors le débat européen.

L'idée du *Spitzenkandidat* est liée à l'idée d'une union des citoyens et permet de faire progresser ce concept.

La procédure du *Spitzenkandidat* peut contribuer à créer le *demos* européen, qui repose en partie sur des élections communes et des résultats communs que les citoyens peuvent changer par la suite.

La lettre de mission du président Juncker à Frans Timmermans, son premier vice-président a été citée comme un signe clair du nouveau rôle institutionnel et politique de la Commission. J.-C. Juncker souligne qu'il a reçu « un mandat politique » et qu'il l'a reçu du Parlement européen.

Il considère la relation de la Commission avec le Parlement européen comme la source de la légitimité démocratique de la Commission : « J'attends de

la part de tous les commissaires qu'ils s'investissent dans cette relation démocratique ».

Les participants ont également souligné qu'en raison de cette nomination *de facto*, pour la première fois, le Parlement européen pouvait se considérer comme une véritable majorité politique. Cela signifie qu'il y a un modèle consociatif de gouvernement, comme on peut le trouver dans d'autres États tels que la Suisse. De nombreux États fédéraux sont des consociations au niveau fédéral.

Les participants ont souligné que pour être satisfaisante, la procédure du *Spitzenkandidat* devait s'accompagner d'une *Koalitionsverhandlung* (= négociation de coalition) Cette forme de négociations officielles sur le programme et l'attribution des postes existe déjà en Allemagne. Si elle était adoptée officiellement au niveau européen, elle représenterait une valeur ajoutée pour la procédure actuelle.

De plus, les participants ont observé que le traité de Lisbonne contenait une déclaration selon laquelle le président du Conseil européen doit négocier avec le nouveau Parlement européen avant de demander au Conseil européen de choisir les candidats (bien que H. Van Rompuy ne l'ait pas fait). Cette déclaration n'est pas obligatoire, mais en prévision de 2019, le Parlement européen aurait intérêt à négocier un accord interinstitutionnel sur l'application de cette dernière.

### 3.2.2. Critiques concernant l'impact démocratique du Spitzenkandidat

De l'autre côté, les participants ont souligné que les effets de la procédure du *Spitzenkandidat* ne devaient pas être surestimés. Ils ont rappelé qu'il n'était toujours pas clair si un véritable « précédent juridiquement contraignant » avait été établi et si cette règle s'appliquerait pour les prochaines élections européennes. Cette procédure ne peut être considérée comme acquise à l'avenir, ce qui explique pourquoi les participants ne l'ont pas qualifiée de réussite totale.

D'autres problèmes ont été soulevés concernant le *Spitzenkandidat* étant donné que le Parlement européen est à l'origine de cette procédure ; or le Parlement devient une institution puissante, mais semble ne pas arriver à relier les citoyens aux institutions. Ces derniers le considèrent comme aussi distant que le Conseil ou la Commission. Le Parlement européen ne

fait pas encore partie de l'expérience de démocratie... pour de multiples raisons.

La première est qu'il n'y a pas encore d'élections purement européennes, mais plutôt 28 élections nationales en parallèle, contrôlées par des partis nationaux, qui sont souvent plus intéressés par le fait de savoir qui sera au gouvernement ; il s'agit donc pour eux d'une priorité très faible. Ils consacrent moins de fonds et d'efforts à la campagne et choisissent souvent des candidats de seconde zone.

La deuxième raison est qu'il n'existe pas de véritable majorité - mais plutôt de grandes coalitions souhaitant avoir plus de pouvoirs que l'institution elle-même ; en d'autres termes, un plus gros budget...

La troisième raison concerne le trilogue institutionnel : les procédures sont obscures, manquent de transparence et ne sont pas faciles à comprendre pour les non-initiés.

L'idée était que la procédure du *Spitzenkandidat* ferait évoluer la situation et contribuerait à renforcer le débat européen. Elle devait mobiliser et galvaniser les électeurs européens. Pourtant, de nombreux sondages ont indiqué que certains électeurs ignoraient jusqu'à cet aspect.

Les participants ont également souligné que compte tenu de la faible participation lors des dernières élections du Parlement européen, le *Spitzenkandidat* ne pouvait pas être qualifié de signal démocratique positif.

La participation n'a pas été suffisamment élevée, ou du moins pas autant que prévu, ce qui empêche de considérer le *Spitzenkandidat* comme un succès.

De plus, les citoyens ne se sentent pas concernés par le *Spitzenkandidat* étant donné qu'ils ne se préoccupent généralement pas des questions relatives au système institutionnel de l'UE. Ils sont préoccupés par des problèmes de la vie quotidienne : le chômage, le manque de croissance économique et le marché du travail.

Cependant, le fait que la plupart des citoyens n'attendaient rien de cette procédure laisse à penser qu'il est peut-être trop tôt pour tirer des conclusions sur la question.



### 3.2.3. Initiative citoyenne européenne

Introduite par l'article 11 du TUE, l'initiative citoyenne européenne a été citée comme l'instrument classique qui pourrait être mieux utilisé pour renforcer la démocratie au niveau européen.

L'initiative « New Deal 4 Europe » a été présentée comme la seule initiative en cours, pour le moment, qui implique les citoyens européens. Elle propose un plan d'investissement extraordinaire de l'UE financé dans le cadre de la taxe sur les transactions financières et d'une taxe carbone conçue comme un filet de sécurité pour l'émission d'obligations européennes. Il s'agit d'un exemple de proposition portant sur une question d'importance majeure, qui définit également les instruments nécessaires à sa mise en œuvre. Cette initiative ne vient pas seulement des organisations pro-européennes, mais également des syndicats. Elle souligne le lien entre croissance économique, réformes institutionnelles et démocratie.

Le problème est que les citoyens ignorent souvent l'existence de ces instruments, qui pourraient leur permettre de se faire entendre à l'échelon européen. Un parallèle peut être établi avec les consultations en ligne : ces dernières existent depuis des années au niveau européen, même avant leur existence au niveau national (certains gouvernements nationaux, notamment en Italie, n'ont commencé à utiliser ces consultations que très récemment).

D'autre part, si les citoyens ne sont pas toujours bien informés, d'autres acteurs, tels que les entreprises, connaissent l'existence de ces instruments et sont souvent ceux qui les utilisent réellement. Paradoxalement, ces instruments créés en vue d'impliquer les citoyens, au final, ne leur profitent pas, mais sont utilisés par d'autres catégories d'acteurs.

Les participants ont souligné que jusqu'à présent, seules deux initiatives avaient atteint le million de signatures, la première - L'eau, un droit humain - car les syndicats la soutenaient, la deuxième - Un de nous - grâce à la participation des églises.

Ils ont donc évoqué la nécessité de réviser les règles et la procédure concernant l'initiative citoyenne européenne, notamment le paragraphe 4 de l'article 11. À l'heure actuelle, le Parlement européen ne doit organiser une audition que si l'initiative atteint le million de signatures. Les participants ont observé qu'une

éventuelle réforme pourrait obliger le Parlement européen à examiner le sujet de l'initiative dès son lancement, et non quand elle est terminée. Ainsi, le lien entre démocratie participative et démocratie représentative serait renforcé.

Autre aspect important à prendre en compte, le fait que les compétences de l'UE soient limitées, ce qui rend ces instruments moins attractifs.

Si les compétences de l'UE correspondaient aux compétences d'un État fédéral, les citoyens seraient forcément plus intéressés par ces instruments.



## 3.3. La démocratisation, une question de confiance

Le rôle des parlements nationaux a également été évoqué pour renforcer la confiance des citoyens européens dans l'UE. La transition complexe d'une « Union d'États » à une « Union des citoyens » a été présentée comme une étape fondamentale à cet égard.

### 3.3.1. Le rôle des parlements nationaux et les questions de légitimité croisée

Les participants ont exprimé diverses opinions concernant le rôle des parlements nationaux.

D'un côté, ils ont salué leur rôle dans la mesure où, selon eux, l'échelon national est le plus pertinent pour renforcer la confiance dans l'UE. Ainsi, afin de lutter contre la défiance des Européens à l'égard de l'UE, les États membres ont un rôle fondamental à jouer.

Il faut pour cela un leadership fort, de la part des hommes politiques nationaux et non des fonctionnaires européens : ils doivent rétablir la confiance

entre eux et communiquer différemment sur l'Union européenne auprès de leurs citoyens.

De l'autre, les participants ont également souligné que la principale fonction des parlements nationaux s'exerçait au niveau national : il s'agit avant tout de contrôler les gouvernements nationaux. Cette fonction de contrôle s'exerce également sur les questions européennes (quand il s'agit de transposer des mesures de l'UE, par exemple). Cependant, il ne faut pas créer de confusion entre les deux échelons.

Les participants ont rappelé que les parlements nationaux avaient en effet pour obligation non seulement de contrôler leurs gouvernements nationaux, mais également de surveiller l'UE dans le cadre du principe de subsidiarité. Ils doivent utiliser et faire bon usage de tous les outils à leur disposition afin de renforcer leur capacité à surveiller l'UE et à contrôler leurs gouvernements nationaux. Les excuses invoquées par le passé du manque d'informations et d'instruments ne sont plus valables.

Enfin, les participants ont examiné les implications d'un dialogue entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Ils ont observé que dans certains cas, la meilleure façon de prendre des mesures décisives (concernant le transfert de budget, par exemple) pouvait être de trouver un accord commun entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

Dans la Convention sur l'avenir de l'Europe, l'une des propositions (notamment de la part de V. Giscard d'Estaing) consistait à créer un organe permanent, le Congrès - réunions des parlements nationaux et du Parlement européen ; mais ce projet a finalement été rejeté.

Cependant, l'idée d'organiser des réunions entre les parlements a été reprise dans le cadre de l'article 13 du Pacte budgétaire, qui prévoit des réunions entre les parlements nationaux et le Parlement européen sous la forme d'une conférence interparlementaire.

En effet, les participants ont souligné que si une troisième chambre permanente au sein de l'UE compliquerait encore davantage le processus décisionnel, une décision commune entre les parlements nationaux et le Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel serait plus démocratique que la procédure

actuelle. Elle serait également plus cohérente avec le principe de « pas de taxation sans représentation ».

### 3.3.2. Questions de légitimité croisée et union des citoyens

Les participants ont constaté que dans le débat sur la démocratie, le langage utilisé est plus important que jamais et peut jouer un rôle essentiel. De nouveaux termes peuvent permettre de réaliser de nouvelles choses et de préparer à une nouvelle réflexion : la meilleure façon d'instaurer de la confiance est de déplacer le curseur du débat d'une « Union d'États » à une « Union des citoyens ». L'Union européenne est les deux à la fois, et ces deux aspects doivent être pris en compte dans le discours sur l'UE. Il s'agit de deux piliers fondamentaux de la légitimité européenne, définis dans les articles 9 à 12 du traité sur l'Union européenne.

Ainsi, tant que nous continuerons de confier aux États la responsabilité de l'intégration en vue de créer les États-Unis d'Europe, nous aurons perdu d'avance, car les États n'obtiennent pas de résultats. Il faut donc déplacer le curseur du débat sur les citoyens.

Les participants ont souligné qu'il était nécessaire d'établir une légitimité croisée solide, en réunissant les parlements nationaux et le Parlement européen, afin de renforcer l'obligation de rendre des comptes et les responsabilités au niveau européen.

Ils ont ajouté que renforcer la légitimité croisée pourrait permettre de sortir l'UE de l'actuelle trilogie Commission - Conseil - Parlement européen, qui est effectivement technocratique et caractérisée par un manque de clarté dans la répartition des compétences. Cette répartition manque de clarté car le Conseil relève à la fois du pouvoir législatif et exécutif ; la Commission a un pouvoir exécutif et le monopole de l'initiative législative, tandis que le Parlement européen n'a pas de droit d'initiative. C'est l'un des principaux problèmes du déficit démocratique de l'Union européenne.

Les participants ont souligné que le principe de souveraineté était essentiellement individuel : c'est pourquoi nous devons revenir aux citoyens. La citoyenneté européenne (définie dans l'article 9 du traité de Maastricht) a en effet un rôle à jouer. Revenir aux citoyens est la seule façon de réellement construire une *Res Publica* européenne afin d'unifier les gens. L'UE n'a pas besoin

d'une nouvelle « Convention » dans les années à venir, mais plutôt d'une « législation constituante ».

### 3.3.3. Démocratie et coopération renforcée

La différenciation a été l'un des sujets les plus débattus durant le Forum. Son lien avec la démocratie en Europe a également été analysé.

Comment gérer le principe démocratique dans le cadre de la coopération renforcée ? Comment respecter la démocratie quand une initiative est adoptée non pas par l'ensemble des 28 États membres, mais par un nombre plus restreint d'États ?

Deux méthodes ont été évoquées :

La première implique de nouveau les parlements nationaux, comme cela a déjà été mentionné ; les avis des participants du Forum étaient partagés sur la question de savoir s'il s'agissait ou non de la bonne solution.

La seconde solution éventuelle proposée est la suivante : dans le cadre de la coopération renforcée, où seuls quelques pays sont impliqués, les débats au sein du Parlement européen doivent être ouverts à tous mais lors du vote, seuls les représentants élus des États membres impliqués dans cette coopération renforcée doivent voter. Il pourrait s'agir, selon les participants, d'une géométrie démocratique.

## Conclusion

Aujourd'hui, l'Union européenne est confrontée à des difficultés qui touchent à la fois à sa dimension interne et externe. Dans ce contexte, il est essentiel, pour cette dernière, de prouver qu'elle peut être la solution, et non la source des problèmes.

De nombreux défis doivent être relevés et l'UE doit actuellement répondre à certaines questions relatives à la croissance économique, la solidarité entre États membres, la démocratie et les conséquences de l'intégration différenciée.

La crise économique a soulevé plusieurs problèmes constitutionnels, notamment en ce qui concerne l'écart entre la zone euro et l'UE. Dans cette perspective, le recours à l'intégration différenciée semble inévitable ; toutefois, cet instrument doit être utilisé de manière responsable.

Si les participants se sont accordés à dire que de nombreux éléments de l'UE, telle que nous la connaissons aujourd'hui, devaient changer, ils n'ont, en revanche, pas trouvé de consensus concernant les instruments nécessaires pour réaliser les réformes institutionnelles. La faisabilité des réformes dans le cadre de la révision des traités demeure un gros point d'interrogation. Ces dernières ne doivent pas être considérées comme des instruments capables de résoudre d'un seul coup les difficultés auxquelles l'UE est confrontée aujourd'hui. De plus, elles ne peuvent avoir lieu à court terme. Le recours à la flexibilité créative dans le cadre des traités actuels a été présenté par les participants du Forum comme une solution très utile. Les avantages de la flexibilité créative ont été démontrés dans de nombreux domaines (UEM, Parlement européenSC). Elle permet d'utiliser plusieurs méthodes issues de la boîte à outils européenne sans nécessiter de réforme institutionnelle.

Cependant, il est établi que les réformes, avant d'avoir lieu aux niveaux institutionnel et juridique, doivent être substantielles (au niveau politique, par exemple).

Concernant la démocratie, même si des progrès considérables ont été réalisés au fil des ans, il est nécessaire de renforcer la politisation de l'Union européenne. Si la procédure du *Spitzenkandidat* présente certaines caractéristiques positives, elle ne semble pas suffisante en soi pour renforcer la démocratie dans l'UE. Afin d'accroître la dimension démocratique de la procédure, les participants ont notamment suggéré de mener des négociations de coalition officielles après la nomination du candidat (également avec le Parlement européen).

Même si un processus est en cours pour rendre l'UE plus attractive sur le plan politique, il faut encore renforcer sa politisation.

Le maintien du *statu quo* a été qualifié de dangereux pour l'intégration européenne. La formule « plus d'Europe » ne semble pas une solution satisfaisante ; ce qu'il faut, ce que les citoyens attendent et ce que les institutions doivent désormais promouvoir, c'est une « Europe différente ».

La nouvelle législature 2014-2019 devra relever tous ces défis politiques et institutionnels ; sa capacité à le faire sera déterminante pour les prochaines évolutions de l'UE.

## 6<sup>ème</sup> Forum européen des think tanks

# Quelles évolutions politiques et institutionnelles pour l'Union européenne et l'UEM ?

Turin

– Musée national du *Risorgimento* italien –

18-19 septembre 2014

Organisé par Notre Europe – Institut Jacques Delors tous les deux ans, le Forum européen des think tanks rassemble des représentants des think tanks les plus actifs d'Europe, des acteurs politiques nationaux et européens de haut niveau, et des leaders du secteur économique. Cette diversité est la marque de fabrique du Forum, qui a pour vocation de promouvoir une réflexion commune sur un enjeu clé de l'actualité européenne.

L'édition de 2014 du Forum européen des think tanks a été organisée par Notre Europe – Institut Jacques Delors et le Centro Studi sul Federalismo (CSF) à Turin, les 18 et 19 septembre.

Trente-huit intervenants, originaires de plus de 15 pays, ont participé au débat.

### Liste des participants

<b>Yves Bertoncini</b>	Directeur, Notre Europe – Institut Jacques Delors
<b>Gianni Bonvicini</b>	Vice-président exécutif, Istituto Affari Internazionali
<b>Mercedes Bresso</b>	Eurodéputée, Parlement européen
<b>Flavio Brugnoli</b>	Directeur, Centro Studi sul Federalismo
<b>Piotr Buras</b>	Directeur, European Council on Foreign Relations Varsovie
<b>Vasco Cal</b>	Conseiller économique, BEPA
<b>Roberto Castaldi</b>	Vice-éditeur et coordinateur éditorial, Centro Studi sul Federalismo
<b>Giancarlo Chevallard</b>	Membre du conseil d'administration, Centro Studi sul Federalismo
<b>Poul Skytte Christoffersen</b>	Ambassadeur, Ministère des affaires étrangères du Danemark
<b>Piervirgilio Dastoli</b>	Président, Consiglio Italiano del Movimento Europeo
<b>Anna Diamantopoulou</b>	Ancienne commissaire européenne, présidente, TO DIKTIO
<b>Brendan Donnelly</b>	Directeur, Federal Trust
<b>Henrik Enderlein</b>	Directeur, Jacques Delors Institut – Berlin
<b>Ulrike Guérot</b>	Chercheur associé pour l'Allemagne, Open Society European Initiative
<b>Alfonso Iozzo</b>	Membre du conseil d'administration, Centro Studi sul Federalismo
<b>Juha Jokela</b>	Directeur de programme, Institut finlandais des relations internationales
<b>Zuzana Kasakova</b>	Chercheur associé, EUROParlement européenUM Institute for European Policy
<b>Nicole Koenig</b>	Chercheur, Jacques Delors Institut – Berlin
<b>Mario Kölling</b>	Chercheur, Manuel Gimenez Abad Foundation
<b>Stefan Lehne</b>	Chercheur visiteur, Carnegie Europe
<b>Lucio Levi</b>	Membre du conseil d'administration, Centro Studi sul Federalismo
<b>Giuseppe Martinico</b>	Professeur de droit, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa
<b>Martina Menghi</b>	Assistante de recherche, Notre Europe – Institut Jacques Delors
<b>Gian Giacomo Migone</b>	Membre du conseil général, Compagnia di San Paolo
<b>Almut Möller</b>	Directrice du Centre Alfred von Oppenheim pour les questions européennes, DGAP
<b>Umberto Morelli</b>	Vice-président, Centro Studi sul Federalismo
<b>Antonio Padoa Schioppa</b>	Membre du conseil d'administration, Centro Studi sul Federalismo

Roberto Palea	Président, Centro Studi sul Federalismo
Sonia Piedrafita	Chercheur, Centre for European Policy Studies
Nicoletta Pirozzi	Chercheur senior, Istituto Affari Internazionali
Sergio Pistone	Membre du conseil d'administration, Centro Studi sul Federalismo
Nicolò Russo Perez	Manager de programme, Compagnia di San Paolo
Adriaan Schout	Chercheur senior, Clingendael
Radomír Špok	Directeur exécutif, EUROParlement européenUM Institute for European Policy
Corina Stratulat	Analyste politique senior, European Policy Centre
Pawel Tokarski	Chercheur associé, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
Pier Domenico Tortola	Chercheur, Centro Studi sul Federalismo
Stijn Verhelst	Chercheur senior, Egmont Institute

Sur les mêmes thèmes...

LA COMMISSION JUNCKER : QUELS ÉQUILIBRES PARTISANS ?

Yves Bertoncini, *Tribune - Le Mot*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, octobre 2014

RÉFORMER LA « GOUVERNANCE » EUROPÉENNE

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Études & Rapports n° 105*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, septembre 2014

LA RÉFORME DE LA COMMISSION : ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ

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

NOUVEAU PRÉSIDENT, NOUVELLE « CONSTITUTION » ?

Yves Bertoncini, *Tribune - Le Mot*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juillet 2014

L'UNION APRÈS LES ÉLECTIONS : DEMANDEZ LE PROGRAMME !

Jacques Delors et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2014

QUI PRÉSIDENT LA COMMISSION ? UNE QUESTION À CHOIX MULTIPLES

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

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

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

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

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

COMMISSION EUROPÉENNE ET PARLEMENT EUROPÉEN : QUELLES RELATIONS ?

António Vitorino, *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, janvier 2014

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

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

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

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

SÉMINAIRE SUR LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE. ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

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

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Charlotte Laigle • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

