Institut Thomas More

LES NOTES

PROPOSITIONS POUR UNE FÉDÉRATION EUROPÉENNE À 18 AU SEIN D'UNE UNION EUROPÉENNE À 28

Paul GOLDSCHMIDT

Note 15 | Mai 2014

Paris
20, rue Laffitte
F-75 009 Paris
T | +33 (0)1 49 49 03 30
F | +33 (0)1 49 49 03 33

Bruxelles
Rue de la Fauvette, 92
B-1180 Bruxelles
T | +32 (0)2 374 23 13
F | +32 (0)2 358 56 48

www.institut-thomas-more.org | info@institut-thomas-more.org

Note 15 Mai 2014

PROPOSITIONS POUR UNE FÉDÉRATION EUROPÉENNE À 18 AU SEIN D'UNE UNION EUROPÉENNE À 28

Paul GOLDSCHMIDT

L'auteur | De nationalité belge, Paul GOLDSCHMIDT est diplômé de l'Université Libre de Bruxelles et Licencié en Sciences Commerciales et Financières. Il rejoint Goldman Sachs à New York (1962-69) puis Goldman Sachs International à Londres dont il devient Administrateur (1970-1985). Après 7 ans en tant que consultant dans la sphère financière à Londres et Monaco (1985-1993), il devient Directeur du service « Opérations Financières » au sein de la Direction Générale « Affaires Economiques et Financières » de la Commission Européenne (1993-2002) où il a joué un rôle primordial dans l'harmonisation et la réforme des marchés financiers européens avant et pendant l'avènement de l'euro. Il siège alors au Conseil d'Administration du Fonds Européen d'Investissements (2001-2002). Depuis 2002, il écrit sur des sujets politiques et financiers d'actualité et participe à de nombreux colloques internationaux. Il est membre du Conseil d'orientation de l'Institut Thomas More.

| Introduction

A l'approche des élections européennes du 25 mai, la polarisation de l'opinion publique au sujet de l'avenir de l'Union s'est fortement renforcée et laisse prévoir une augmentation significative du nombre de députés « eurosceptiques » au Parlement Européen. Parallèlement, des évènements d'ordre géopolitiques, tels que l'évolution des situations ukrainienne et syrienne, ou économiques comme la prolongation de l'austérité et de la crise du chômage, sont de nature à remettre au centre des débat les thèmes de la défense, de la sécurité des approvisionnements énergétiques ou encore de la survie de la monnaie unique, pour lesquels la valeur ajoutée de l'Union Européenne est aisément démontrable. La poursuite de l'intégration devient alors une alternative crédible face à la montée des populismes de tous ordres.

L'Institut Thomas More a donc jugé utile de rediffuser ses propositions faites en 2012 et destinées à former l'ossature d'une nouvelle architecture pour l'Union Européenne où s'articulerait une « Communauté Européenne » fédérale au sein d'une « Union Européenne » confédérale.

Ces propositions, qui restent entièrement pertinentes, doivent contribuer à éclairer l'opinion en traçant une feuille de route pragmatique permettant le renforcement de la légitimité démocratique des institutions et de leurs acteurs, celui de la protection et de l'exercice des droits sociaux et politiques ou encore de la prospérité générale. Il s'agit, par conséquent, d'un enjeu d'une importance capitale au sujet duquel il convient de mobiliser l'électeur européen.

| L'approche

L'approche retenue dans cette note est basée sur une différenciation entre l'Union Européenne (« UE »), institution à caractère confédérale et intergouvernementale et la Communauté Européenne (« CE »), institution à caractère « fédéral », dont les membres partageraient l'ensemble des avantages et obligations découlant de l'« acquis communautaire », sans possibilité de dérogation. En prenant comme point de départ l'Union économique et monétaire (UEM), elle vise à créer une nouvelle « Fédération Européenne » (« FE »).

Il convient d'y intégrer l'ensemble de l'acquis adopté depuis le début de la crise et de renforcer significativement le caractère fédéral de l'UEM, en veillant à introduire en parallèle les transferts de souveraineté indispensables à l'autorité fédérale et les devoirs de solidarité accrus qui en découlent. Ces acquis supplémentaires concernent principalement les aspects économiques et financiers qui résultent de la crise, mais il ne faut pas perdre de vue que notre proposition vise aussi à intégrer dans la FE tous les autres aspects de l'acquis communautaire, le tout devant déboucher à terme sur une Fédération européenne parfaitement intégrée. Il convient aussi de laisser sa juste place à la « subsidiarité » en s'assurant qu'il y ait « autant de fédéralisme que nécessaire, mais aussi peu que possible » pour reprendre une expression de l'excellent rapport du Groupe Padoa-Schioppa de 2012.

Nous tenons, en effet, à rappeler les propositions contenues dans ce rapport intitulé *Completing the Euro. A roadmap towards fiscal union in Europe*[1], car il constitue l'une des contributions les plus abouties visant à baliser la sortie de crise. Il se prêterait, le cas échéant, à être incorporé, quasi tel quel, dans les propositions élaborées ci-dessous, notamment pour ce qui concerne la création, au sein de la Fédération d'une « Agence de la dette », d'un « fonds d'assurance » des dépôts bancaires et d'un « fonds d'intervention » pour pallier aux déséquilibres cycliques (voir Proposition 4 ci-après). Nous suggérons, cependant d'y incorporer une disposition supplémentaire essentielle : affecter le produit de la première « tranche » d'emprunts de l'Agence de la Dette, se montant à 10% du PNB des pays membres, exclusivement à la capitalisation des deux autres « fonds fédéraux ». Ce choix présente plusieurs avantages :

[1] *Completing the Euro – A road map towards fiscal union in Europe.* Rapport du Groupe Padoa-Schioppa composé de Henrik Enderlein, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul de Grauwe, Jean-Claude Piris, Jean Pisani-Ferry, Maria Joao Rodrigues, André Sapir et Antonio Vitorino, Notre Europe, juin 2012, disponible sur http://www.notre-europe.eu.

a) Il crée immédiatement une vraie « dette fédérale » significative et un marché liquide pour ses titres.

b) Son produit, investit par chaque fonds en attente d'appels des bénéficiaires, sert de mécanisme de sauvetage, remplaçant le FESF et MES. Les montants envisagés sont de nature à satisfaire les marchés, d'autant qu'en période de croissance du PNB, son capital pourrait être automatiquement augmenté. La crédibilité de la monnaie unique et sa pérennité s'en trouveraient considérablement renforcées.

c) Il accélère considérablement le calendrier de mise en œuvre « opérationnelle » des fonds, cette « capitalisation » initiale ne faisant qu'amorcer les moyens disponibles à long terme. Ceux-ci devraient, comme proposés dans le Rapport, être abondés par des « primes d'assurances » payées par le secteur bancaire d'une part, et des prélèvements budgétaires sur des pays en « surplus excessifs » durant le cycle, de l'autre.

d) Tant que les fonds ne sont pas utilisés, les montants levés par emprunt ne seraient pas pris en compte dans le calcul de la dette souveraine des pays membres, mais les engagements vis-à-vis le FESF et le MES peuvent être annulés.

e) La montée en puissance progressive des moyens à la disposition des deux fonds permet de lancer rapidement un programme d'emprunts « solidaires » (*eurobonds*) répondant ainsi à la demande française tout en négociant parallèlement la réglementation détaillée (y compris les transferts de souveraineté nécessaires) préalable à leur utilisation en réponse aux exigences allemandes. Ce compromis politique satisferait le parallélisme souhaité entre transferts de souveraineté et le renforcement de la solidarité.

L'ensemble, endossé par tous les pays membres de l'UEM, serait mis en œuvre selon un calendrier contraignant, précisant les étapes successives à franchir.

Cette approche offre d'authentiques avantages en apportant des réponses possibles à des problèmes qui empoisonnent quotidiennement les relations entre pays membres. Par exemple, la procédure proposée offre une réponse claire et précise à la satisfaction éventuelle des demandes anglaises de « rapatriement » de certains pouvoirs de Bruxelles à Londres puisque le schéma prévoit une adhésion « à la carte » aux politiques européennes des pays qui seraient seulement membres de l'Union. La levée de cette hypothèque serait un facteur essentiel au rétablissement de la confiance des marchés dans la viabilité de l'UEM et de l'euro, créant l'environnement apaisé indispensable à la mise en œuvre des profondes réformes suggérées.

On le voit, les 16 propositions formulées ci-dessous ont été conçues pour répondre à la double exigence qu'appelle la responsabilité historique des dirigeants européens : répondre aux défis de l'urgence et tracer de véritables perspectives d'avenir.

| Propositions pour une Fédération européenne à 18 au sein d'une Union européenne à 28

Proposition 1

Simplifier la structure juridique de l'Union européenne en limitant strictement le nombre d'instruments à deux : d'une part le Traité de l'Union européenne (TUE) instituant une Confédération entre ses 28 États membres et d'autre part le Traité de la Fédération Européenne (FE) instituant une Fédération entre les 18 États membres de la zone euro

1 | Dans une optique de réappropriation du processus d'intégration européenne, cette première proposition vise à rendre de la lisibilité au texte des Traités, dont la longueur et l'envergure en a rendu la compréhension impossible pour bon nombre de citoyens. Il convient notamment d'éviter la prolifération d'instruments ayant une participation à géométrie variable comme le Fonds européen de stabilité financière (FESF, à 18), le Mécanisme Européen de Stabilité (MES, à 24), le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG, à 25) dont la cohérence avec le TUE (à 28) est difficile à organiser et nécessite une multiplication démesurée des enceintes de décision.

2 | L'objectif ultime sera l'intégration de l'ensemble des pays membres de la Confédération au sein de la Fédération, de façon à ce qu'il y ait une superposition parfaite entre les deux groupes, permettant, à terme, la fusion des instruments juridiques qui les régissent.

3 | Le TFE se substituera dès sa création aux traités inter-gouvernementaux susmentionnés. Pour ce qui est des pays qui ont choisi d'adhérer au MES ou au TSCG, leur participation se ferait au moyen d'un *opt-in* conformément aux dispositions de la Proposition 6 ci-dessous.

Proposition 2 — Après un préambule qui reprendra les valeurs fondamentales de l'Union, le TUE et le TFE devront se concentrer sur la question de leurs structures

1 | Seront donc exclus du TUE proprement dit, les chapitres concernant les « politiques » de l'Union. En effet, leur nature et leur vocation à devoir s'adapter constamment aux évolutions conjoncturelles, rendent ces sujets peu adaptés à leur inclusion dans un document dont l'essence est une perspective de long terme, créatrice d'un cadre institutionnel stable. Les dispositions existantes qui sortent du cadre proprement dit du nouveau Traité, pourront être renvoyées à une ou plusieurs annexes soit du TUE, soit du TFE. Des règles spécifiques seront prévues pour les amendements apportés aux sujets traités par les annexes qui seront conformes aux règles pour l'adoption et l'amendement des textes législatifs de même nature.

2 | Ce recentrage n'empêchera nullement la codification des valeurs fondamentales sur lesquelles se fonde la construction européenne, car celles-ci ont un caractère pérenne et universel. On pense ici notamment aux droits du citoyen, à la liberté de conscience, à liberté d'expression et à l'égalité devant la loi. S'y ajoutent les piliers concernant la liberté de circulation des personnes, des biens et des capitaux, les principes de non discrimination entre citoyens de l'Union et tout autre principe ou droit qui s'applique uniformément à l'intérieur de l'Union européenne et qui bénéficie d'un consensus très largement majoritaire et non circonstanciel.

3 | La focalisation des Traités sur les structures et procédures présente de surcroît l'avantage de réduire la possibilité de détournement de l'opinion publique de l'objectif poursuivi au profit d'intérêts nationaux particuliers qui risqueraient d'être mis en exergue dans un Traité se voulant plus exhaustif.

Proposition 3 — Les Traités créeront deux statuts distincts : celui de l'appartenance à l'Union européenne (UE) et, au sein de cette Union, celui de l'appartenance à la Fédération européenne (FE)

1 | L'UE demeurera l'organisation faîtière de l'Europe, rassemblant l'ensemble des pays membres. Sa nature sera celle d'une institution confédérale « intergouvernementale ».

2 | La participation à la FE, sera réservée aux pays membres de l'Union qui adopteront (et seront capables d'adopter) « intégralement, sans restrictions et sans clauses transitoires » l'ensemble de l'acquis communautaire, y compris l'adhésion à la monnaie unique.

3 | Dans le passé, l'appartenance à l'Union et à la Communauté était la règle absolue, ce qui obligeait l'existence de « clauses dérogatoires » (par exemple, la non-participation à l'UEM pour le Royaume-Uni et le Danemark) ou de « périodes de transitions » pour permettre une mise à niveau dans la durée de conditions dont l'introduction immédiate entraînerait des perturbations dans les nouveaux ou anciens pays membres (par exemple, libre circulation des travailleurs en provenance des nouveaux pays membres, participation pleine et entière à la politique agricole commune pour la Pologne, etc.).

4 | L'introduction d'une telle distinction facilitera énormément de futures « négociations d'adhésion à l'UE », rendant possible un accord dans un délai raisonnable et relativement court sans devoir attendre que soient remplies des conditions d'adhésion à la FE. Le spectre de conséquences funestes – réelles ou imaginaires –

d'adhésions futures sera écarté permettant plus de clarté sur la nature des enjeux et des choix fondamentaux à trancher qui ne viendront plus perturber la cohésion de l'Union comme c'est le cas aujourd'hui.

5 | Il est à noter que tout candidat devra néanmoins respecter les conditions de Copenhague pour ouvrir des négociations d'adhésion à l'Union.

Proposition 4 — S'appuyer sur la structure institutionnelle et juridique de l'UEM pour créer la Fédération Européenne

1 | Dans la logique de développement de la FE, les États membres devront transférer une part supplémentaire de leur souveraineté à l'autorité fédérale ainsi qu'accepter les devoirs de solidarité accrus qui en découlent.

2 | Les transferts de souveraineté, déjà en partie effectués dans les domaines de compétences exclusives, permettront d'offrir une intégration plus facile dans des domaines où les compétences sont encore partagées.

3 | Ainsi que mentionné dans l'introduction, un des aspects urgents concerne la mise en œuvre des propositions du rapport du Groupe Padoa-Schioppa. A cet égard, nous pensons que le produit de la première « tranche » d'emprunts de l'Agence de la Dette, se montant à 10% du PNB des pays membres, devra être affecté exclusivement à la capitalisation des deux « fonds fédéraux » couvrant respectivement l'assurance des dépôts bancaires et l'intervention pour remédier aux déséquilibres cycliques.

4 | L'ensemble, endossé par tous les pays membres de la FE, sera mis en œuvre selon un calendrier contraignant, précisant les étapes successives à franchir.

Proposition 5 — Établir une distinction entre le budget de l'Union et celui de la Fédération

1 | C'est une conséquence de la structure proposée.

2 | Aujourd'hui, le budget de l'ancienne « Communauté » finance celui de l'Union ce qui est rendu possible par l'identité des membres des deux entités.

3 | Le budget de l'UE sera négocié et réparti selon les critères existants entre l'ensemble des pays membres et géré par le Secrétariat Général du Conseil. Etant de nature intergouvernementale, il sera approuvé par les Parlements nationaux. Pour éviter les blocages, il devra être adopté à une majorité qualifiée représentant un nombre de pays (les deux tiers par exemple) et un pourcentage de la population (60% par exemple).

4 | Le budget de la FE, proposé par la Commission, sera adopté par les seuls pays membres et les eurodéputés représentant les pays membres de la FE. Cette clause limitera de manière significative le pouvoir des membres de l'Union qui ne font pas partie de la FE, et visera à les inciter puissamment à adhérer à celle-ci. Elle sera la contrepartie de l'*opt-out* de certaines politiques communautaires dont ils peuvent bénéficier en choisissant de ne pas entrer dans la FE.

Proposition 6 — Adopter une structure flexible, offrant la possibilité aux membres de l'UE de participer volontairement et sélectivement à des politiques de la FE

1 | Rien ne s'opposera – au contraire, il faudra même l'encourager – à ce qu'un pays membre de l'UE négocie avec la Commission (organe exécutif de la FE) sa participation « à la carte » aux politiques et programmes de la FE (y compris la monnaie unique).

2 | La contrepartie sera une contribution *ad hoc* au budget des programmes concernés. La clef de répartition entre membres de la FE pourra s'inspirer des méthodes en vigueur, alors que la négociation d'une contribution budgétaire spécifique d'un membre de l'Union se basera d'une part sur les critères d'attribution pour éviter un choix sélectif biaisé et, d'autre part, par une participation aux « frais de fonctionnement » de la FE.

3 | Ces contrats « participatifs » seront entérinés par le Conseil et le Parlement européen et conféreraient aux eurodéputés du pays concerné, un droit de vote délibératif sur les matières couvertes par ces contrats.

4 | En ce qui concerne les pays qui sont aujourd'hui membres de l'ancienne Communauté mais bénéficient soit de dérogations, soit de délais pour l'adoption de certaines politiques communautaires, on pourra envisager une période transitoire (de 5 à 8 ans par exemple) pendant laquelle chacun de ces pays devront soit adopter les règles de la FE, soit négocier sa participation au seul niveau de l'Union. Ainsi, si le Royaume-Uni désire ne pas adhérer à la monnaie unique, elle négociera sa participation à la palette des politiques de la FE qui l'agrée (comme le réclame de nombreux parlementaires britanniques).

5 | La flexibilité structurelle proposée devra aussi, comme c'est le cas à l'heure actuelle, permettre l'adhésion de pays tiers à des politiques de la FE (par exemple l'adhésion de la Norvège, la Suisse et l'Islande à l'espace Schengen). Ces propositions revêtiront une importance particulière dans le cadre des négociations éventuelles de retrait de l'UE par un pays membre (voir Proposition 9).

Proposition 7 — Organiser la consultation populaire concernant les Traités simultanément dans tous les pays de l'Union

1 | Le TUE et le TFE seront soumis à une consultation populaire simultanée dans tous les pays membres de l'Union, de façon à créer des conditions de vote homogènes et d'éviter ainsi que les résultats dans un pays n'affectent ceux d'un autre. Le vote sera soumis à une majorité qualifiée des États membres et de la population.

2 | Sans remettre en cause l'appartenance à l'Union européenne, le vote donnera à chaque citoyen l'occasion de s'exprimer sur un choix clair d'appartenance à l'UE seule ou à l'Union et à la Fédération, lui permettant de se réapproprier pleinement le degré de participation à la construction européenne qui lui paraîtra le mieux adapté à ses aspirations.

3 | Pour les pays où une ratification par référendum n'est à présent pas conforme aux dispositions constitutionnelles, les instances compétentes pourront s'engager préalablement à ratifier les Traités conformément aux résultats de la consultation populaire et ensuite à conformer leurs lois pour rendre valides les ratifications ultérieures sur les questions européennes par voie référendaire.

Proposition 8 | Adopter deux procédures distinctes pour l'adoption des modifications aux Traités

1 | Même si les Traités sont strictement limités aux questions institutionnelles et aux principes fondamentaux, une Union à 28 membres (et au-delà) ne pourra fonctionner efficacement si la procédure de ratification donne explicitement ou implicitement un droit de veto à l'un de ses membres.

2 | En conséquence, pour la ratification des modifications au TUE, on peut concevoir deux procédures distinctes (comme c'est le cas en France : référendum ou vote par le Congrès), au choix du Conseil européen statuant à une majorité qualifiée représentant par exemple 55% des pays membres et 65% de la population. En l'occurrence le choix au niveau européen pourrait être entre :

a. Le mode de scrutin proposé ci-dessus, à savoir une consultation populaire organisée simultanément dans tous les pays membres et nécessitant une majorité qualifiée des membres et de population.

b. Une procédure prévoyant que des modifications puissent être votées par le Parlement européen à une majorité qualifiée de 65%, et qu'elles soient limitées aux articles qui auraient été désignés nommément et préalablement aux dernières élections par le Parlement sortant (système belge qui permet au citoyen de s'exprimer et de ne pas voter un chèque en blanc au nouveau Parlement).

3 | Pour ce qui est d'un refus d'une modification du TFE adoptée par la majorité qualifiée de ses membres, le pays concerné aurait le choix entre se plier ou devenir simple membre de l'UE.

Proposition 9 | Prévoir une procédure de retrait de l'Union et de la Fédération

1 | C'est une procédure à prévoir et qui constitue le corollaire de l'abandon de la règle de l'unanimité.

2 | La flexibilité accordée par la possibilité du maintien d'un pays non membre de l'Union comme participant à des « politiques de l'Union et de la Fédération » (voir Proposition 6) devra grandement faciliter la négociation d'un tel retrait. C'est ainsi que peut être résolu la question particulièrement épineuse du maintien d'un pays comme participant à la monnaie unique, même s'il ne fait plus partie de l'Union.

Proposition 10 | En rester, pour l'Union, aux règles prévues dans le Traité en matière de procédure de vote, et choisir, pour la FE, la majorité qualifiée dans tous les domaines requérant l'unanimité

1 | Au niveau de l'UE, il n'est pas indispensable de se départir des arrangements prévus dans le Traité de Lisbonne.

2 | En revanche, au niveau de la FE, il sera utile d'instaurer le vote généralisé à la majorité qualifiée pour tous les domaines encore soumis à l'unanimité.

3 | Une telle mesure assouplira considérablement le travail législatif communautaire et constituera une avancée considérable, limitée aux pays qui, par leur engagement, se seront déclarés favorables aux « coopérations renforcées généralisées » et qui constitueront dorénavant le groupe des pays membres de la FE.

4 | Rappelons que, dans le schéma proposé, les membres de l'Union qui négocieront une participation à la carte aux programmes communautaires n'auront pas qualité d'en approuver le budget initial. Ils pourront néanmoins se voir accorder, dans le cadre des contrats participatifs, un droit de vote pour les Directives et autres actes réglementaires affectant les programmes concernés.

Proposition 11 — Harmoniser les modes de scrutin pour les élections du Parlement européen

1 | Il sera utile de revoir, dans le cadre du TUE la question de l'harmonisation du mode de scrutin aux élections du Parlement européen.

2 | S'il est indiscutable qu'aucun système électoral n'est idéal, il est tout aussi évident que le système en vigueur – où chaque pays membre est libre d'instaurer le système qui lui convient – aboutit à un résultat peu satisfaisant car la mixité des modes de scrutin rend la représentation des groupes politiques au sein de l'Assemblée ni lisible ni transparent.

3 | Un accord sur un système de scrutin unique (de préférence à un tour pour limiter les coûts) facilitera la création d'un paysage électoral au niveau européen, distinct des particularismes nationaux et renforcera l'image de l'UE dans la conscience des citoyens.

4 | Ce mode de scrutin permettra également l'émergence de partis politiques à l'échelle de l'UE plus indépendants des autorités nationales. L'autorité et la légitimité du Parlement ainsi élu seront ainsi renforcées.

Proposition 12 — Distinguer clairement entre les Directives de l'Union de celles de la Fédération

1 | Cette scission n'implique pas la remise en question du « droit d'initiative » de la Commission.

2 | Le Traité prévoira que les Directives se borneront à encadrer les politiques de l'Union en définissant leurs objectifs, les moyens (budgétaires), le contrôle et les sanctions éventuelles. Leur envergure veillera à ce que le Parlement européen conserve intact son droit de regard et d'approbation sur tous les aspects significatifs de la législation, tout en permettant une procédure d'adaptation des règlements d'application plus souple, mieux adaptée aux évolutions des circonstances extérieures.

3 | On pourra s'inspirer des principes retenus pour fixer les matières du « Niveau 1 » du processus Lamfalussy dans la législation relative aux « Services financiers ».

Proposition 13 — Adopter les Directives de la Fédération à la majorité qualifiée dans les matières sensibles

1 | Aucune matière ne sera plus soumise à la règle d'un vote à l'unanimité pour être adoptée.

2 | La modification des matières « sorties » des Traités pour être renvoyées aux annexes (Proposition 2), pourra faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée au sein de la FE.

3 | Egalement, toute nouvelle Directive, affectant des matières dites sensibles, préalablement définies par les Traités, pourra faire l'objet d'une procédure d'adoption ou d'amendement assujetti à une majorité qualifiée.

Proposition 14 | Établir la responsabilité de la Commission pour les règlements

1 | La Commission aura la responsabilité d'établir les règlements ainsi que toutes les mesures pratiques d'application dans le cadre stricte des Directives.

2 | Tout règlement sera établi, le cas échéant, en coordination avec des organismes spécialisés (officiels ou privés), désignés par les Directives.

3 | Leur adoption et leur amendement feront l'objet d'une procédure simplifiée et souple donnant un droit de regard au Conseil et au Parlement, destiné à contrôler l'adéquation des règles avec les évolutions ayant trait aux champs d'application de la Directive.

4 | La Commission sera responsable devant ces instances de la conformité des règles et de leur application.

Proposition 15 | Faire de la Commission à 18 membres l'organe exécutif de la Fédération, responsable devant le Parlement Européen

1 | Sur ce point, il paraît utile de retenir les propositions négociées dans le cadre du Traité Constitutionnel concernant le nombre de Commissaires. Ces derniers n'étant pas censés « représenter » leur pays d'origine, rien ne devra s'opposer à ce que certains Commissaires soient d'une nationalité d'un pays qui ne sera membre que de l'UE. On pourra néanmoins envisager que leur nombre soit limité à 4 au maximum sur les 18.

2 | Il y a une double raison à cette recommandation : d'une part elle concrétiserait de façon plus claire la neutralité « nationale » qu'implique la charge de Commissaire et en même temps élargira le réservoir de talents disponibles dans la sélection des membres de la Commission ; d'autre part leur participation apportera des éclairages utiles au travail journalier de la Commission et favorisera une coopération harmonieuse entre l'Union et la FE.

3 | Ce principe s'appliquera également au recrutement des fonctionnaires de la Commission avec l'instauration d'un plafond limité, par exemple, à 50% du quota « notionnel » auquel pourra prétendre un pays membre de la FE. De manière à garder un maximum d'objectivité dans le recrutement, il faudra éviter de lier le nombre de fonctionnaires non membres de la FE aux négociations éventuelles entre leurs pays respectifs et leur participation aux politiques de la FE (voir Proposition 6).

Proposition 16 | Faire d'une représentation extérieure unifiée de l'UE un objectif prioritaire et celle de la FE une obligation pour les domaines de sa compétence

1 | La négociation des Traités est l'occasion d'aborder le sujet extrêmement délicat de la représentation extérieure de l'Union et, faute de pouvoir encore s'accorder, d'essayer au moins de dégager certains principes de base pour baliser les évolutions futures. Au sein des institutions multilatérales, les pays membres ne pourront se faire entendre et peser sur les orientations que si elles parlent d'une seule voix. Ceci vaut également pour les négociations entre États ou avec les grands groupes multinationaux.

2 | Bénéficiant encore de nombreux avantages liés à leur richesse, leur niveau d'éducation et leur qualification dans la recherche, les membres de l'Union verront ces avantages comparatifs s'estomper. Ainsi la protection sociale, dont l'Europe est à juste titre très fière, ne pourra se maintenir qu'en intégrant de manière plus effective les nouveaux membres de l'Union sur le plan interne, tout en présentant un front unifié et représentant une « force de frappe politique et économique » incontournable sur le plan externe.

3 | La seule réponse crédible est de parler au nom de l'Union sur la scène internationale. L'objectif à long terme ne peut que déboucher sur une représentation unifiée de l'Union au sein des organismes multilatéraux et vis-à-vis des pays tiers. Celle-ci a déjà été entamée par la création d'un Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, cumulant les fonctions de Vice-président du Conseil et de la Commission, responsable du Service Européen pour l'Action Extérieure.

4 | La monnaie unique occupe aujourd'hui incontestablement le deuxième rang parmi les devises internationales. Utilisée de façon cohérente, elle peut constituer un facteur décisif dans le dialogue international. L'absence d'une coordination des politiques économiques au sein de la zone euro (contrepoids indispensable à la politique monétaire unifiée), affaiblit considérablement cet atout majeur.

5 | Une dimension incontournable à terme concerne la défense. Ces aspects couvrent aussi le contrôle d'armes nucléaires dont on voit mal l'abandon par les puissances nationales concernées dans un avenir prévisible. Cette évidence ne doit pourtant pas être un frein à la conclusion d'un accord institutionnel dans laquelle la puissance de l'Union peut atteindre sa pleine expression.

6 | Il sera donc particulièrement bienvenu que le TUE pose clairement le principe d'une représentation extérieure unifiée de l'Union, à tout le moins comme un objectif spécifique à atteindre.

7 | Le TFE devra imposer une représentation extérieure unique de la FE dans les institutions spécialisées chargées de matières pour laquelle elle a compétence : monnaie unique et commerce international, pour commencer.

© Institut Thomas More asbl | 2014