


**LE FÉDÉRALISME, C'EST
MAINTENANT... | PROPOSITIONS
POUR FONDER UNE FÉDÉRATION
EUROPÉENNE À 17 AU SEIN D'UNE
UNION EUROPÉENNE À 27**





Présent à Paris et Bruxelles, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant. Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes et organise des conférences-débats et des séminaires sur ses thèmes d'études. L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de solutions innovantes et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Paris

20, rue Laffitte – F-75 009 Paris
Tel. +33 (0)1 49 49 03 30
Fax. +33 (0)1 49 49 03 33

Bruxelles

Rue de la Fauvette, 92 – B-1180 Bruxelles
Tel. +32 (0)2 374 23 13
Fax. +32 (0)2 358 56 48

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

Cette Note de l'Institut Thomas More est la version profondément remaniée et réactualisée de la note *Relancer l'Europe en retrouvant l'esprit communautaire* : 16 propositions, publiée en mars 2007.



L'auteur | De nationalité belge, Paul GOLDSCHMIDT, est ancien administrateur de Goldman Sachs International Corporation, et ancien directeur à la Commission européenne (1993-2002). Au sein de la Direction générale « Affaires économiques et financières », 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 est membre de l'Advisory Board de l'Institut Thomas More.

L'auteur remercie Florentin DEWASNES, chargé de mission à l'Institut Thomas More, pour sa contribution, ses remarques et ses propositions.

Note N°13

Septembre 2012



**LE FÉDÉRALISME, C'EST
MAINTENANT... | PROPOSITIONS
POUR FONDER UNE FÉDÉRATION
EUROPÉENNE À 17 AU SEIN D'UNE
UNION EUROPÉENNE À 27**

| Introduction

Et si le fédéralisme, c'était maintenant ?... Lors de sa conférence de presse à l'issue du Conseil européen des 28 et 29 juin dernier, François HOLLANDE a exprimé sa préférence pour une intégration plus poussée entre les membres de l'Union économique et monétaire (UEM) plutôt que de s'acharner à trouver des compromis insatisfaisants à 27. Si l'objectif final semble clair – l'Union politique, chère à la Chancelière Angela MERKEL mais qui, selon lui, « n'a pas de contenu pour l'instant » –, le chemin pour y parvenir reste entièrement flou. Il est, cependant, pavé de bonnes intentions en faisant appel à un renforcement progressif de la « solidarité » au fur et à mesure de l'introduction de mesures concrétisant l'intégration. Depuis lors, le Président français a apporté quelques précisions utiles, lors de sa conférence de presse conjointe avec le Premier Ministre espagnol RAJOY. Il a fixé au 19 octobre (prochain Sommet européen) la « date butoir » pour la prise de décisions concrètes par le Conseil, à la lumière des propositions attendues de la BCE, de la décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, du rapport de la Troïka sur la Grèce et des propositions de la Commission sur l'Union bancaire.

De fait, la BCE a fait, le 7 septembre, des nouvelles propositions claires et hardies dont la mise en œuvre est, cependant, entièrement tributaire de l'action qui sera entreprise en parallèle par les 17 gouvernements de l'UEM. Les moyens considérables que la BCE est prête à engager pour restaurer la confiance dans l'euro ne seront donc mobilisés que si les pays bénéficiaires sont encadrés par un plan de redressement, négocié dans le cadre des nouveaux traités avec un des mécanismes de stabilisation existant (FESF/MES). Il faut donc que l'Eurogroupe veille à la mise en œuvre opérationnelle du MES, négocie et approuve la conditionnalité des plans de redressement des pays demandeurs d'assistance et que l'Union avance sur les réformes structurelles et institutionnelles en profondeur que tout cela implique.

Intéressé de voir le président français dans de telles dispositions et désireux d'apporter sa contribution au débat des prochains mois, l'Institut Thomas More a donc élaboré une feuille de route en vue de baliser le parcours nécessaire pour atteindre cet ambitieux objectif. Pour ce faire, nous avons actualisé et refondu totalement 16 propositions que nous avons déjà formulées en 2007¹, en tenant compte naturellement de l'évolution du contexte politique, économique et social intervenu entretemps, et en particulier :

1 | Une évolution politique majeure en Europe renforçant une bipolarisation entre les tendances populistes et nationalistes sur fond d'eurosepticisme d'une part et le regain d'intérêt significatif pour une accélération du processus de « fédéralisation » de l'Union de l'autre. Il est très heureux que la discussion autour du thème « fédéraliste » gagne en ampleur et profondeur. Il faut cependant s'assurer qu'elle constitue une réelle ambition constructive et non un rempart purement défensif contre les tenants du repli sur soi.

2 | La survenance de la crise financière qui a profondément impacté l'Union européenne, tant sur le plan interne qu'externe. Elle a fait ressortir au grand jour les faiblesses découlant du chantier inachevé de l'UEM dans laquelle une « union monétaire » partagée restait orpheline d'une « union économique » demeurée fragmentée, laissant à chaque pays membre une autonomie effective, notamment en matière budgétaire et d'endettement.

3 | La prise de mesures, qui marquent des progrès importants au niveau de l'Union, avec la mise en œuvre des « recommandations LAROSIÈRE »² en matière de réglementation/supervision financière, la création des mécanismes d'intervention (FESF et MES), le renforcement du pacte de Stabilité et de Croissance, le *Six Pack* et *Two Pack* ainsi que le Traité de Discipline Budgétaire. Cependant, ces avancées ont été acquises au prix d'une complexification des structures institutionnelles (accords tantôt à 17, 24, 25 ou 27) rendant la lisibilité du fonctionnement de l'Union par le citoyen encore plus abscond. De surcroît, ces réformes, prises sous la pression de l'urgence, n'ont pas toujours apporté les

¹ Paul GOLDSCHMIDT, *Relancer l'Europe en retrouvant l'esprit communautaire : 16 propositions*, Institut Thomas More, Note N°12, mars 2007.

² Voir à ce sujet Paul GOLDSCHMIDT, *Rapport Larosière sur la supervision financière : encore un effort...*, Institut Thomas More, 2 mars 2009.

réponses attendues aux défis posés par la crise.

4 | La perception d'une interdépendance renforcée tant entre les membres de l'UEM qu'entre l'Eurozone et les autres grands acteurs de l'économie mondiale. Cette situation augmente considérablement la pression pour un renforcement de la solidarité au sein de l'UEM et une représentation intégrée de l'UE au sein des grandes enceintes internationales (ONU, FMI, OMC, G8, G20, etc.).

Cependant, la persistance et même l'aggravation récente des symptômes de la crise démontrent que ces efforts entrepris ne sont pas suffisants pour convaincre le citoyen et, accessoirement les marchés, que l'Union européenne offre encore les perspectives d'avenir capables de mobiliser les forces vives du continent. Ce travail de conviction est pourtant nécessaire pour forger un destin commun, seul capable d'assurer le maintien des valeurs civilisatrices, des progrès du bien-être et des acquis sociaux qui fondent la prospérité, la cohésion et le rayonnement de l'Europe.

1 | L'approche

C'est pourquoi nous avons pensé faire œuvre utile en renouvelant et en adaptant au contexte actuel nos propositions de 2007. L'approche, retenue à l'époque, était 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.

Nous suggérons aujourd'hui la même approche, mais en prenant comme point de départ l'Union économique et monétaire (UEM) et visant à créer une nouvelle « Fédération Européenne (« FE ») ». Il convient d'y intégrer l'ensemble de l'acquis adopté depuis 2007 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 du récent rapport du Groupe PADOA-SCHIOPPA auquel il est fait référence ci-après.

Nous tenons, en effet, à attirer l'attention sur les propositions contenues dans ce Rapport intitulé *Completing the Euro. A roadmap towards fiscal union in Europe*³. Il constitue 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 | Il crée immédiatement une vraie « dette fédérale » significative et un marché liquide pour ses titres.
- 2 | Son produit, investi 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.
- 3 | 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.
- 4 | 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.

³ *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>.

5 | 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 satisfait 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 – au premier rang desquels figurent François HOLLANDE et Angela MERKEL : répondre aux défis de l'urgence et tracer de véritables perspectives d'avenir.

2 | Propositions pour fonder une Fédération européenne à 17 au sein d'une Union européenne à 27



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 27 États membres et d'autre part le Traité de la Fédération Européenne (TFE) instituant une Fédération entre les 17 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 17), 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 27) 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 la 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 faitière 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 institutionnel 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. Étant 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 conféreront 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 l'UE et/ou 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 réappropriier 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 27 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/ou 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****Procédure de vote : en rester, pour l'Union, aux règles prévues dans le Traité, 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 | De même, 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 sensés « 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 (contrepond 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.

