

Relancer l'Europe en retrouvant l'esprit communautaire 16 propositions

Paul GOLDSCHMIDT, ancien directeur à la Commission européenne

La relance européenne est à l'ordre du jour. Près de deux ans après les échecs retentissants des référendums néerlandais et français, la présidence allemande de l'UE devrait annoncer la **reprise d'un processus cette fois institutionnel**.

L'heure n'est donc pas à un texte de politique fondamentale, mais à la **fixation de règles simples** garantissant la bonne marche d'une Union à 27.

Dans cette perspective, l'Institut Thomas More apporte aujourd'hui sa contribution au débat en rendant publiques les **16 propositions pour la relance de Paul GOLDSCHMIDT**, ancien directeur à la Commission européenne.

Inspirées par la vision et nourries de la méthode communautaires qui ont prévalu aux plus grands succès de la construction européenne, ces propositions s'organisent autour d'une idée forte et simple : la **création par le Traité de deux statuts distincts, celui de l'appartenance à l'Union Européenne et,**

au sein de cette Union, celui de l'appartenance à la Communauté.

Cette distinction, et tous les aménagements institutionnels, juridiques et financiers qui en découlent, créerait la **souplesse de fonctionnement** dont l'Europe à 27 a besoin.

Elle aurait par ailleurs l'avantage d'**offrir la possibilité aux membres de l'Union de participer volontairement et sélectivement aux politiques de la Communauté qu'ils souhaitent**, et d'éviter ainsi tout risque de blocage institutionnel.

Cette proposition, permettant une relance modeste mais franche et solide, devrait enfin être accompagnée de dispositions visant à **rendre aux citoyens la maîtrise politique** de la construction européenne.

Car c'est bien de la **constitution d'une Europe politique** dont nous avons besoin, et à laquelle l'Institut Thomas More, encore et toujours, entend œuvrer.

Etabli à Bruxelles et Paris, présent à Budapest et Rome, réunissant des personnalités de nombreux pays européens, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion 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.

L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de propositions neuves et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Bruxelles

Avenue Eugène Demolder, 112
B-1030 Bruxelles
Tel : +32 (0)2 647 32 34
Fax : +32 (0)2 646 28 21

Paris

9, rue d'Enghien
F-75010 Paris
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30
Fax : +33 (0)1 49 49 03 33

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

Egalement disponible en Anglais



Avant-propos

Relancer l'Europe ! Sortir de l'impasse occasionnée par le rejet du projet de Constitution ! Réformer ses institutions, inaptés aujourd'hui à fonctionner efficacement dans le cadre d'une Union à 27 ! Qu'ils soient pieux ou laïques, ces vœux représentent un sentiment largement partagé aujourd'hui – et largement exprimé, mais ils ne donnent que peu de grain à moudre pour l'action et n'abordent pas le « pour quoi ? » de celle-ci.

Un large consensus existe sur les **enjeux formels** des réformes, ceux qui consistent à vouloir rendre l'union plus efficace, plus démocratique, son action plus lisible, ses institutions plus transparentes et plus responsables. Cependant la question du « pour faire quoi » ? reste ouverte. Cela peut s'exprimer de diverses manières : « à partir de quelle vision de l'Europe ? De quelle identité » ? « Pour agir sur quels **enjeux substantiels** et dans quel sens » ? Ce sont avant tout ces questions que l'Institut Thomas More souhaite voir poser enfin, et à propos desquelles il formule des propositions et apporte des réponses dans les débats en cours ou à venir dans les différents pays de l'Union¹. Ne constituent-elles pas en effet aussi des interrogations essentielles pour la vie démocratique de nos régions et de nos nations ? On peut penser qu'elles sont suggérées en filigrane dans des expressions utilisées par le Président de la Commission européenne, Jose Manuel Barroso, lorsqu'il parle d'une « nouvelle dynamique » ou encore d'une « âme pour l'Europe ».

A l'approche du cinquantième anniversaire de la signature du Traité de Rome², ceux qui ont connu cette époque partagent la conviction que les pères fondateurs de l'Europe avaient une vision commune de son identité profonde (celle qui dépassait les déchirures encore récentes du continent), des enjeux qui justifiaient la « mise en **Communauté** » des éléments de souveraineté que nos pays étaient devenus de moins en moins capables d'exercer seuls dans la nouvelle réalité mondiale³.

Mais se souvient-on encore que, au cours des premières années d'existence de la nouvelle Communauté, deux autres visions de l'Europe s'incarnaient ? Celle du Comecon consacrait l'abandon forcé de la souveraineté et non sa mise en commun, conféré par le caractère satellitaire des sacrifiés de Yalta. Le Comecon s'est dissous en 1991, victime de l'effondrement du communisme et la plupart de ses membres, naguère maintenus dans la sujétion à l'Union soviétique, ont aujourd'hui rejoint l'Union européenne. La troisième vision, strictement libre-échangiste (la liberté des échanges était aussi un objectif de la Communauté mais n'en était pas le seul), donna lieu en 1960 à la constitution de l'AELE (plus connue sous son vocable anglais d'EFTA). Le Danemark et le Royaume-Uni la quittèrent en 1972 pour rejoindre la Communauté Economique Européenne, suivis en 1985 par le Portugal et en 1995 par l'Autriche, la Finlande et la Suède. L'EFTA subsiste aujourd'hui ; elle regroupe encore quatre pays : l'Islande, le Lichtenstein, la Norvège et la Suisse qui ont tous conclu des accords de partenariat privilégié avec l'Union européenne.

Depuis, et certains le regrettent, le terme de « Communauté » (réalité issue des traités et qui subsiste) a été remplacé par celui d'« Union », plus proche d'un concept fédéraliste, alors que, paradoxalement, c'est à une sorte d'étiollement de la cohésion politique de l'Europe que l'Union élargie

¹ Voir Jean-Thomas Lesueur, « L'Europe dans le débat présidentiel: les faux débats masquent les vrais enjeux », *La Revue parlementaire*, N° 895, mars 2007. Disponible sur: www.institut-thomas-more.org.

² On se rappellera que le regretté Jean-François Deniau, alors jeune diplomate, chargé de participer à la rédaction du préambule du Traité de Rome, y avait introduit le beau mot d'« idéal ».

³ Pour une belle analyse de l'actualité de l'idée communautaire, voir Sylvie Goulard, *Le coq et la perle*, Paris, Le Seuil, 2007.



des dernières années semble avoir été conduite, parallèlement à la croissance de sa puissance économique, résultat de cet élargissement.

Les seize propositions présentées ci-dessous ne visent pas à répondre à la question des enjeux que nous venons d'évoquer. L'Institut Thomas More compte bien mettre à profit les années 2007-2009 (date des prochaines élections européennes) pour traiter ces sujets et y apporter des réponses fortes et novatrices. Ces propositions donc sont le fruit de la réflexion d'un homme qui a été, dans son histoire personnelle et professionnelle, partie prenante à la réalité de la construction européenne et qui a été associé à une de ses réalisations dont certains, emportés par un discours démagogique, sous-estiment à présent l'importance et le succès : l'avènement de la monnaie unique. Le schéma qu'elles proposent ne prétend pas être la solution miracle pour sortir de l'impasse et nous n'ignorons pas les objections politiques qu'elles ne manqueront pas de susciter. Mais il nous a paru utile de les rendre publiques pour au moins quatre raisons :

- Ces propositions s'inspirent modestement, dans l'optique volontairement limitée d'une relance du débat institutionnel, de cette combinaison d'audace et de pragmatisme dont firent preuve les pères fondateurs de la construction européenne.
- En réactualisant le concept et le vocable de « Communauté », elles encouragent la recherche d'une réponse à la question de l'identité européenne.
- En mettant l'accent sur le recentrage d'une réforme institutionnelle autour des politiques prioritaires de l'Europe – en fait, d'une ambition politique – et respectueuse du principe de subsidiarité, elles aident à nourrir le débat sur les enjeux essentiels de la relance que nous avons évoqués plus haut.
- Elles font une large place à la question du « déficit démocratique » et à la nécessité de réinvestir le citoyen européen dans le processus d'unification.

On pourrait penser que les propositions de Paul Goldschmidt s'inscrivent dans l'optique des solutions préconisant une « Europe à deux vitesses ». Leur auteur récuse cette affirmation. Une Europe à deux vitesses serait celle de deux groupes de membres dont un constituerait une manière d'« Europe de seconde classe ». L'architecture institutionnelle qu'il propose, et qui devrait veiller, dans sa forme achevée, à conserver un maximum de clarté et de lisibilité, permet simplement aux États et aux opinions publiques réticents à un abandon trop rapide de souveraineté (représenté par l'abandon du droit de veto), de moduler leur intégration dans les institutions nouvelles – en quelque sorte, dans l'espace et dans le temps – en fonction de leur choix démocratiquement assumé, tout en permettant à ceux qui adhèreraient pleinement à la Communauté de développer cette « nouvelle dynamique » évoquée par Jose Manuel Barroso au profit de tous.

Institut Thomas More



I. 5 constats, 5 objectifs

A. Donner de la lisibilité à la relance

Constat

La suspension des réformes proposées dans le Traité Constitutionnel, jugées pourtant indispensables au fonctionnement d'une Union à 27 Etats Membres, rendent urgent un accord sur une structure rénovée, adaptée non seulement aux défis de l'organisation interne de l'Union mais également à ceux découlant de la rapide évolution du contexte géopolitique et géoéconomique mondial : mondialisation, émergence de nouvelles puissances économiques et politiques, nouvelles menaces, etc. Ces facteurs imposent des objectifs réduits, ciblés et concentrés sur l'essentiel. Le « besoin d'Europe » s'en fera d'autant mieux ressentir.

Objectif

Oser lancer des propositions qui innovent quant à leur approche mais tiennent compte à la fois des réussites du passé, des pistes de réformes fondamentales déjà déblayées mais aussi des facteurs qui ont produit le blocage de ces réformes. Sortir de la doctrine des « ambiguïtés constructives », en définissant très précisément le périmètre de ce que les Etats membres sont prêts à mettre en commun.

B. Rendre la construction européenne aux Européens

Constat

On entend souvent dénoncer le déficit démocratique de la construction européenne, et il serait vain de le nier... Cet état de l'opinion publique des différents membres de l'Union souligne la nécessité d'une réappropriation par le citoyen européen à la fois de l'idéal d'intégration européenne et de son contrôle politique. On mettra ainsi fin à la perception que celle-ci est la chasse gardée de technocrates privilégiés et vivant à l'abri du processus politique démocratique qui est le fondement des Pays membres de l'Union.

Objectif

Oser faire confiance au citoyen, et remettre de la responsabilité politique à tous les niveaux de la prise de décision européenne, en organisant et en harmonisant les méthodes de consultation populaires pour les questions concernant l'Union telles que l'approbation des Traités, de leurs modifications et les élections européennes.

C. Recentrer la construction européenne sur ses enjeux fondamentaux

Constat

Les rejets français et néerlandais du Traité reflètent principalement l'aliénation croissante du citoyen par rapport à la construction de l'Union, phénomène souvent encouragé au plan national par des considérations de politique intérieure à court terme. Sur des dossiers tels que l'immigration, les délocalisations, l'emploi, la politique économique, et bien d'autres encore, capitalisant sur une tendance innée à la résistance aux changements et aux peurs qu'ils engendrent, on postule que les Etats membres sont mieux à même de défendre individuellement les intérêts de leurs citoyens qu'une action concertée au niveau européen.

Objectif

Concentrer toute nouvelle initiative sur les enjeux fondamentaux à long terme de l'Europe ; En terme de fonctionnement et de répartition des tâches, appliquer strictement le principe de subsidiarité. En terme de choix stratégiques, cesser de s'égarer dans la fixation par Traité de politiques spécifiques que l'évolution du monde et des réalités socio-économiques changeantes risquent de rendre rapidement obsolètes.



D. Adopter une nouvelle approche de négociation

Constat

Il faut à tout prix que la question posée par la « récupération » du travail accompli dans le projet avorté de Traité Constitutionnel ne devienne pas en elle-même une source d'affrontement, tel que cela risque d'en prendre le chemin. Même si deux tiers des Pays membres ont ratifié ce projet, il est irréaliste de penser que des modifications de nature cosmétique assureront une acceptation unanime. Chaque fois que cela est possible, il faudra privilégier le maintien des accords négociés, mais pas au prix de renoncer à atteindre les buts décrits ci-dessus.

Objectif

Proposer une nouvelle approche qui tente de créer un juste équilibre entre, d'une part, les acquis et la méthode communautaire, qui ont assuré dans le passé les progrès de la construction de l'Union et, d'autre part, la nécessité de réformes structurelles indispensables pour garantir son épanouissement et son fonctionnement dans l'avenir.

E. Simplifier les structures de l'Union

Constat

Les structures institutionnelles se sont accumulées, et parfois empilées, au cours du premier demi-siècle d'existence de l'Union. Leur multiplication et leur complexité rendent opaque sa construction et son fonctionnement ce qui renforce le sentiment d'éloignement et de « hold up » démocratique chez les citoyens européens.

Objectif

Bâtir l'avenir sur des concepts qui ont fait leurs preuves en institutionnalisant de manière radicale l'idée des coopérations renforcées, tout en limitant la prolifération de structures *ad hoc*, sources d'inefficacités et de dissensions, et en sachant là où cela est nécessaire les supprimer.

II. 16 propositions

A. Quel Traité négocié ?

1. Substituer la dénomination « Traité Institutionnel » à celle de « Traité Constitutionnel »

Dans une optique de réappropriation du processus d'intégration européenne par les citoyens, cette première suggestion, de nature largement cosmétique, apaisera ceux qui contestent la nature « constitutionnelle » du Traité.

Les deux dénominations sont à la fois suffisamment proches et suffisamment distinctes pour assurer une

continuité du processus entamé, tout en permettant d'y apporter des modifications significatives et de corriger certaines des faiblesses qui ont été identifiées.

Parmi celles-ci, il faut citer notamment la longueur et l'envergure du texte qui, au détriment de la clarté, en ont rendu la compréhension impossible pour bon nombre de citoyens de l'Union.



2. Après un préambule qui reprendrait les valeurs fondamentales de l'Union, se concentrer dans le Traité sur la question de ses structures

Seraient donc exclus du Traité 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, pourraient être renvoyées à une ou plusieurs annexes. Le Traité prévoirait des règles spécifiques pour les amendements apportés aux sujets traités par les annexes qui seraient conformes aux règles pour l'adoption et l'amendement des textes législatifs de même nature.

Ce recentrage n'empêcherait 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.

La focalisation du Traité 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.

B. Quelle structure proposer ?

3. Créer dans le Traité deux statuts distincts : celui de l'appartenance à l'Union Européenne et, au sein de cette Union, celui de l'appartenance à la Communauté

L'Union Européenne demeurerait l'organisation faitière de l'Europe, rassemblant l'ensemble des Pays Membres. Sa nature serait celle d'une institution « intergouvernementale ».

La participation à la Communauté Européenne, institution de nature « supranationale », (Pilier I), serait réservée aux Pays Membres de l'Union qui adopteraient (et seraient capables d'adopter) « **intégralement, sans restrictions et sans clauses transitoires** » l'ensemble de l'acquis communautaire, y compris l'adhésion à l'Union Economique et Monétaire (UEM).

Jusqu'à présent, l'appartenance à l'Union et à la Communauté est la règle absolue, ce qui oblige l'existence de « clauses dérogatoires » (par exemple, non participation à l'UEM pour la Grande-Bretagne 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, ...).

L'introduction d'une telle distinction **faciliterait énormément les « négociations d'adhésions » futures**, rendant possible un accord dans un délai raisonnable et relativement court sur les conditions d'adhésions à l'Union sans devoir attendre que soient remplies des conditions minimum d'adhésion à la Communauté. Le spectre de conséquences funestes – réelles ou imaginaires – d'adhésions futures serait écarté permettant plus de clarté sur la nature des enjeux et des choix fondamentaux à trancher qui ne viendraient plus perturber la cohésion de l'Union comme c'est le cas aujourd'hui.

A noter que tout candidat devrait néanmoins respecter les conditions de Copenhague pour ouvrir des négociations d'adhésion à l'Union.



4. Doter l'Union de la personnalité juridique

Cette accession de l'Union à la personnalité juridique serait rendue nécessaire par la structure proposée. En

outre, elle rendrait possible la gestion distincte de l'Union et de la Communauté.

5. Etablir une distinction entre le budget de l'Union et celui de la Communauté

C'est une conséquence de la structure proposée. Aujourd'hui, le budget de la Communauté finance celui de l'Union ce qui est rendu possible par l'identité des Membres des deux entités.

Le budget de l'Union serait 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 serait approuvé par les **Parlements nationaux**. Pour éviter les blocages, il devrait 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).

Le budget de la Communauté, proposé par la Commission, serait adopté par les seuls Pays membres et les eurodéputés représentant les Pays Membres de la Communauté. Cette clause limiterait de manière significative le pouvoir des membres de l'Union qui ne font pas partie de la Communauté, et viserait à les inciter puissamment à adhérer à celle-ci. Elle serait la contrepartie de l'« opt out » de certaines politiques communautaires dont ils peuvent bénéficier en choisissant de ne pas entrer dans la Communauté

6. Adopter une structure flexible, offrant la possibilité aux membres de l'Union de participer volontairement et sélectivement à des politiques de la Communauté

Rien ne s'opposerait – au contraire, il faudrait même l'encourager – à ce qu'un pays membre de l'Union négocie avec la Commission (organe exécutif de la Communauté) sa **participation « à la carte »** aux politiques et programmes de la Communauté (y compris l'UEM).

La contrepartie serait une contribution *ad hoc* au budget des programmes concernés. La clef de répartition entre membres de la Communauté pourrait s'inspirer des méthodes en vigueur, alors que la négociation d'une contribution budgétaire spécifique d'un membre de l'Union se baserait 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 Communauté.

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

En ce qui concerne les pays qui sont aujourd'hui membres de la Communauté mais bénéficient soit de dérogations, soit de délais pour l'adoption de certaines politiques communautaires, on pourrait envisager une période transitoire (de 5 à 8 ans par exemple) pendant laquelle chacun de ces pays devraient soit adopter les règles communautaires, soit adhérer au seul niveau de l'Union. Ainsi, si la Grande-Bretagne désirait ne pas rejoindre l'UEM, elle se retirerait de la Communauté tout en négociant, le cas échéant, sa participation à la palette des politiques communautaires qui l'agrée.

La flexibilité structurelle proposée devrait aussi, comme c'est le cas à l'heure actuelle, **permettre l'adhésion de pays tiers à des politiques communautaires** (par exemple l'adhésion de la Norvège, la Suisse et l'Islande à l'espace Schengen). Ces propositions revêtraient une importance particulière dans le cadre des négociations éventuelles de retrait de l'Union par un Pays Membre (voir proposition 9).



C. Quelles procédures d'adoption et de modification du Traité ?

7. Organiser la consultation populaire concernant le Traité simultanément dans tous les pays de l'Union

Le Traité Institutionnel serait 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 serait soumis à une majorité qualifiée des Etats membres et de la population.

Sans remettre en cause l'appartenance à l'Union Européenne, le vote donnerait à chaque citoyen l'occasion de s'exprimer sur **un choix clair d'appartenance à l'Union seule ou à l'Union et la Communauté**, lui permettant de se réapproprier

pleinement le degré de participation à la construction européenne qui lui paraît le mieux adapté à ses aspirations.

Pour les pays où une ratification par référendum n'est à présent pas conforme aux dispositions constitutionnelles, les instances compétentes pourraient s'engager préalablement à ratifier le Traité 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.

8. Adopter deux procédures distinctes pour l'adoption des modifications au Traité

Même si le Traité est strictement limité 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.

En conséquence, pour la ratification des modifications au Traité, on peut concevoir deux procédures distinctes (comme c'est le cas en France : Referendum ou vote par le Congrès), au choix du Conseil Européen statuant à une majorité qualifiée représentant par exemple 75% des pays membres et 75% de la population. En l'occurrence le choix au niveau européen pourrait être entre :

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.

Une procédure prévoyant que des modifications puissent être votées par **le Parlement européen à une majorité qualifiée de 75%, 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).

9. Prévoir une procédure de retrait de l'Union et/ou de la Communauté

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

La flexibilité accordée par la possibilité du maintien d'un pays non membre de l'Union comme participant à des « politiques communautaires » (voir proposition 6)

devrait 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 membre de l'Union monétaire, même s'il ne fait plus partie de l'Union.



D. Quels droits de votes au Conseil ?

10. En rester, pour l'Union, aux règles prévues dans le projet avorté de Constitution, et choisir, pour la Communauté, la majorité qualifiée dans les domaines sensibles

Au niveau de l'Union, il n'est pas indispensable de se départir des arrangements prévus et durement négociés dans le projet avorté de Constitution.

En revanche, au niveau de la Communauté, il serait utile d'instaurer le **vote généralisé à la majorité qualifiée pour tous les domaines** encore soumis à l'unanimité.

Une telle mesure assouplirait considérablement le travail législatif communautaire et constituerait une avancée considérable, limitée aux pays qui, par leur engagement, se seraient déclarés favorables aux

« coopérations renforcées généralisées » et qui constitueraient dorénavant le groupe des pays membres de la Communauté.

Rappelons que, dans le schéma proposé, les membres de l'Union qui négocieraient une participation à la carte aux programmes communautaires n'auraient pas qualité d'en approuver le budget initial. Ils pourraient 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.

E. Quel mode de scrutin pour les élections du Parlement européen ?

11. Harmoniser les modes de scrutin pour les élections du Parlement européen

Il serait utile de traiter dans le cadre du Traité Institutionnel la question de l'harmonisation du mode de scrutin aux élections du Parlement Européen.

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. .

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

Ce mode de scrutin permettrait également **l'émergence de partis politiques à l'échelle de l'Union** plus indépendants des autorités nationales. L'autorité et la légitimité du Parlement ainsi élu seraient ainsi renforcées.

F. Quelles procédures relatives aux Directives et Règlements ?

12. Distinguer clairement entre les directives de l'Union de celles de la seule Communauté

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

Le Traité prévoirait que les directives se borneraient à encadrer les politiques communautaires en définissant

leurs objectifs, les moyens (budgétaires), le contrôle et les sanctions éventuelles. Leur envergure veillerait 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.

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

13. Adopter les directives à la majorité, qualifiée dans les matières sensibles

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

La modification des matières « sorties » du Traité Institutionnel pour être renvoyées aux annexes (voir Proposition 2), pourrait faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée.

Egalement, toute nouvelle directive, affectant des matières dites sensibles, préalablement définies par le Traité, pourrait faire l'objet d'une procédure d'adoption ou d'amendement assujetti à une majorité qualifiée.

14. Etablir la responsabilité de la Commission pour les règlements

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

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

Leur adoption et leur amendement feraient 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.

La Commission serait responsable devant ces instances de la conformité des règles et de leur application.

G. Quelle composition pour la Commission ?

15. Limiter la Commission à 15 membres, et l'ouvrir aux nationaux de l'Union

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 devrait s'opposer à ce que certains Commissaires soient d'une nationalité d'un pays qui ne serait membre que de l'Union. On pourrait néanmoins envisager que leur nombre soit limité à 3 au maximum sur les 15, par exemple.

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 élargirait le réservoir de talents disponibles dans la sélection des membres de la Commission ; d'autre part la participation de ces

Membres pourrait apporter des éclairages utiles au travail journalier de la Commission et favoriser une coopération harmonieuse entre l'Union et la Communauté.

Ce principe s'appliquerait également au recrutement des fonctionnaires de la Commission avec l'instauration d'un plafond limité, par exemple, à 50% du quota « notionnel » auquel pourrait prétendre ce pays s'il était membre de la Communauté. De manière à garder un maximum d'objectivité dans le recrutement, il faudrait éviter de lier le nombre de fonctionnaires non Membres de la Communauté aux négociations éventuelles entre leurs pays respectifs et leur participation aux politiques Communautaires (voir proposition 6).



H. Quelle représentation extérieure de l'Union ?

16. Faire d'une représentation extérieure de l'Union un objectif prioritaire

La négociation d'un Traité Institutionnel 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 aussi pour les négociations entre Etats ou avec les grands groupes multinationaux.

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 « puissance de frappe politique et économique » incontournable sur le plan externe.

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. L'Europe a

démontré sa capacité de mettre en place des structures opérationnelles innovantes (BCE, Eurogroupe, rôle de la Commission à l'OMC, coordination des Membres au FMI et des ambassadeurs au niveau diplomatique local).

Sa monnaie 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 (contrepois indispensable à la politique monétaire unifiée), affaiblit considérablement cet atout majeur.

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 servir d'empêchement à la conclusion d'un accord Institutionnel dans laquelle la puissance de l'Union peut atteindre sa pleine expression.

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



Paul GOLDSCHMIDT, 69 ans, de nationalité belge, 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'Institut Thomas More.

Programme d'étude **IDENTITÉS EUROPÉENNES**
Série **POLITIQUES**

Retrouvez toute l'actualité de l'Institut Thomas More sur www.institut-thomas-more.org

Où est passée l'Europe ? L'avenir de l'Europe dans le débat présidentiel français

Rencontre du Comité France, 27 mars 2007, Paris. Intervenants : Alain LAMASSOURE, Paul GOLDSCHMIDT (Belgique), Markus KERBER (Allemagne), Guillaume KLOSSA, Jean-Sylvestre MONGRENIER, Rémi BRAGUE, Peter GUMBEL (Etats-Unis).

Relancer l'Europe en retrouvant l'esprit communautaire : libres échanges autour des propositions de Paul Goldschmidt

Rencontre du Comité Belgique, 22 mars 2007, Bruxelles. Intervenants : Charles-Ferdinand NOTHOMB et Paul GOLDSCHMIDT.

Etats Généraux de l'Europe : Fierté européenne

Réunion publique en partenariat avec EuropaNova, le Mouvement Européen et Notre Europe, 17 mars 2007, Lille. Intervenants : Martine AUBRY, Elie BARNAVI, Sarah BIASINI, Jacques BARROT, Pervenche BERES, Bernard BRUNHES, Jean-Michel BLIER, Bruno BONDUELLE, Michel DELEBARRE, Jacques DELORS, Bertrand DUFOURCO, Cynthia FLEURY, Jean-Baptiste de FOUCAULT, Sylvie GOULARD, Guillaume KLOSSA, Zaki LAIDI, Eneko LANDABURU, Philippe MANIERE, Frédéric MARTEL, Jean-Philippe MOINET, Mario MONTI, Tomaso PADOA-SCHIOPPA, Michèle PAPPALARDO, Alain PIRIOU, Gaëtane RICARD-NIHOUL.

L'Europe dans le débat présidentiel : les faux débats masquent les vrais enjeux

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« La Revue parlementaire », N° 895, mars 2007, disponible sur le site Internet de l'ITM).

Présidence allemande de l'Union européenne : enjeux, objectifs, limites

Rencontre du Comité France, 5 février 2007, Paris. Intervenants : Sylvie GOULARD et Joachim BITTERLICH.

Quelle relance européenne ? Objectifs, ambitions et limites de la présidence allemande de l'UE au 1er semestre 2007

Par Jean-Thomas LESUEUR et Philippa von DÖRNBERG (Working Paper N°6, décembre 2006, FR/Eng).

Décryptage des singularités françaises : économie, société, Europe

Rencontre du Comité France, 5 décembre 2006, Bruxelles. Intervenants : Peter GUMBEL et Markus KERBER.

Populisme, démagogie et démocratie : l'exploitation des appréhensions, des passions et des frustrations

Rencontre du Comité Belgique, 28 novembre 2006, Bruxelles. Intervenants : Chantal DELSOL et Alain ERALY.

Singularités françaises : la France, son Etat, son identité et l'Europe

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« GéoEconomie », N° 39, FR/Eng, disponible sur le site Internet de l'ITM).

Hongrie, 1956-2006 : le communisme à double détente

Article de Máté BOTOS (25 octobre 2006, disponible sur le site Internet de l'ITM).

Finances publiques et statistiques en Europe : des chiffres insincères pour une politique incertaine

Par Philippe SAUNIER (Note N°10, octobre 2006, FR/Eng).

Le Parlement européen : déficit d'image, déficit démocratique. Le PE a-t-il la communication qu'il mérite ?

Par Nicolas LE FLOCH de CAMBOURG et Benjamin MÉRABTI (Working Paper N°3, juin 2006, FR/Eng).

Italie: la réforme de la Constitution et le Fédéralisme

Rencontre du Comité Italie, 15 juin 2006, Rome. Intervenants : Angelo Maria PETRONI.

Intégration de la Roumanie à l'UE : « Rien n'est encore joué pour la Roumanie »

Par Miruna LEAHU (Working Paper N°2, mai 2006, FR/Eng).

L'Europe, c'est aussi la justice... 4 pistes pour la réforme

Par Claude GIRARD (Note N°8, avril 2006, FR).

Politiques énergétiques européennes: 10 questions, 10 réponses pour l'avenir

Par Hiledegard von LIECHTENSTEIN (Note N°7, mars 2006, FR/Eng).

La lente marche du "lobbying d'idées" en France

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« La Revue parlementaire », décembre 2005).

One steps forwards...

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« PublicAffairs News », octobre 2005).

Quelle politique environnementale pour demain ? Les leçons de l'histoire, les pistes de l'avenir

Rencontre du Comité France, 28 juin 2005, Paris. Intervenants : Emmanuel LE ROY LADURIE, Guillaume SAINTENY.

L'Europe en ballottage – Quelle réponse au Traité constitutionnel européen ?

Rencontre du Comité France, 10 mai 2005, Paris. Intervenants : Marie-France GARAUD et Hervé MARITON.

Chronique des engagements buissonniers : les hommes, la France, la politique

Rencontre du Comité France, 7 décembre 2004, Paris. Intervenants : Denis TILLINAC.

Constitution européenne : l'Europe y trouve-t-elle son compte ?

Par Laurent LEMASSON (Tribune N°3, décembre 2004, FR).

Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord FORMEL (par mail ou courrier) de l'Institut Thomas More et de l'auteur, et faire apparaître LISIBLEMENT sa provenance. Pour toute information, suggestion ou tout envoi de textes, vous pouvez adresser un message à info@institut-thomas-more.org ou téléphoner au + 33 (0)1 49 49 03 30.

Institut Thomas More ASBL © Mars 2007