

Question d'Europe

n°444

25 septembre 2017

# Europe : répondre au double déficit exécutif et démocratique

Thierry CHOPIN

**Résumé :** La réforme du régime politique européen et, a minima, de la zone euro, suppose de clarifier au préalable les objectifs à atteindre : s'agit-il de réformer « simplement » le système institutionnel actuel en conservant la logique communautaire sur laquelle fonctionnent les institutions de l'Union, c'est-à-dire sur une logique d'équilibre des intérêts et non des pouvoirs ; ou bien s'agit-il d'aller plus loin et transformer le régime politique européen en véritable régime parlementaire avec un gouvernement responsable devant un parlement, voire en régime présidentiel et son corollaire la mise en place d'un véritable système de séparation des pouvoirs ? Si les Européens sont conviés de façon périodique à s'exprimer dans le cadre de la compétition politique nationale, ils restent largement privés d'une véritable possibilité d'alternance politique à l'échelon supranational. Leur influence sur la marche de l'action communautaire est relativement faible en dépit des élections européennes. La réforme de l'Union doit donc procéder à une redistribution des pouvoirs et conduire à l'émergence d'une architecture institutionnelle capable de répondre à deux défis : d'abord, la création d'un leadership politique plus clair, plus légitime et plus responsable ; ensuite, le renforcement de la légitimité démocratique des décisions européennes par les parlements nationaux et le Parlement européen permettant aux Européens de se saisir politiquement et démocratiquement des enjeux qui leurs sont communs.

[1] Ce texte reprend et prolonge des considérations développées dans : « Zone euro, légitimité et démocratie : comment répondre au problème démocratique européen ? », Question d'Europe n°387, Fondation Robert Schuman, avril 2016. L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

[2] Rapport présenté au Conseil européen du 29 juin 2012 par Herman Van Rompuy, Jose Manuel Barroso, Mario Draghi et Jean-Claude Juncker - « Vers une véritable Union économique et monétaire » - [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/131278.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/131278.pdf)

[3] [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fr.pdf)

[4] « Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025 », Commission européenne, 1er mars 2017 - [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper\\_fr.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/whitepaper_fr.pdf)

[5] Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, Commission européenne, 31 mai 2017

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fr.pdf)

Depuis le début de la crise de la zone euro, la priorité a été donnée au renforcement de la gouvernance économique de l'Union économique et monétaire ce qui était dans un premier temps compréhensible. Mais, dans le même temps, les problèmes qui se posaient en termes de légitimité démocratique n'ont pas été pris en compte de manière aussi importante[1].

En 2012, un premier rapport présenté par Herman Van Rompuy sur la réforme de la zone euro faisait de la question de la responsabilité démocratique l'un des 4 axes structurants de la feuille de route stratégique alors acceptée par les Chefs d'Etat et de gouvernement[2]. Il est notable que, si des progrès importants ont été réalisés en matière de solidarité financière, de surveillance renforcée des budgets nationaux et de mise en place de l'Union bancaire, la question démocratique a été reléguée au second plan et est restée le parent pauvre des initiatives prises.

En 2015, le rapport, « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » (dit « rapport des 5

Présidents »), présenté à l'occasion du Conseil européen de juin 2015[3] par Jean-Claude Juncker et préparé en étroite collaboration avec les présidents du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen, s'inscrit dans le droit fil du précédent et distingue deux phases de réformes : la première entre juillet 2015 et juin 2017 prévoyant un certain nombre de mesure immédiates ; la seconde qui vise à parachever l'architecture de la zone euro à l'horizon 2025. Cette réflexion a été prolongée dans le cadre du Livre blanc sur l'avenir de l'Europe rendu public par la Commission européenne en mars 2017[4] complété par un document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire[5].

Si les réflexions et les préconisations visant à résoudre les problèmes de légitimité et de leadership politique de la gouvernance institutionnelle de l'UEM ont été reléguées au second plan, par manque de volonté politique de la part des Etats membres ces dernières années, une fenêtre d'opportunité semble s'ouvrir. En

effet, dans la foulée de son élection à la Présidence de la République française, Emmanuel Macron a affiché une volonté de réforme de la zone euro ; par ailleurs, en soutenant explicitement celle-ci, la chancelière allemande Angela Merkel a également manifesté en juin 2017 sa disponibilité à discuter des modalités d'une intégration économique plus poussée. En outre, le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a réaffirmé la volonté de la Commission de développer « une union économique et monétaire plus forte » [6].

Dans ce contexte, les développements qui suivent visent à : fournir quelques éléments de contexte et d'analyse des limites du régime politique de l'Union qui caractérise non seulement la zone euro mais aussi l'Union européenne dans son ensemble en termes de déficit de légitimité démocratique et de déficit exécutif posé à l'UE(M) (1.) ; proposer des préconisations concrètes permettant de contribuer à la résolution du double déficit de leadership politique et de légitimité démocratique qui affecte la zone euro et plus largement l'Union (2.).

## 1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

### 1.1 Les limites du régime politique de l'Union

Pour faire face à la crise, retrouver leur souveraineté face aux marchés et avoir ainsi la capacité de décider de leur avenir, les Etats européens, notamment ceux de la zone euro, ont cherché à consolider l'Union économique et monétaire dans l'urgence mais sans changer sa nature politique.

Des instruments de solidarité financière ont été mis en place avec le Mécanisme européen de stabilité et le Fonds de résolution bancaire. Des règles communes plus strictes ont été adoptées pour tenter d'éviter l'accumulation des déséquilibres budgétaires, macroéconomiques et financiers responsables de la crise. Surtout, la BCE a joué un rôle central au travers de sa politique monétaire et des nouvelles compétences qui lui ont été confiées en matière de supervision des banques.

Mais dans le même temps, la zone euro a fait très peu

de progrès sur le plan politique. Il n'a été que trop évident que des décisions n'ont pu être prises au niveau national ou européen que sous la contrainte de l'urgence. Cependant cette contrainte a un coût considérable, économiquement et politiquement puisqu'elle réduit l'espace du choix politique.

Hors de l'urgence, la capacité de décision semble extrêmement réduite : la répétition de négociations conflictuelles et prolongées a souligné les limites du modèle intergouvernemental [7], dans lequel la diplomatie l'emporte sur la démocratie. Plus exactement, chaque Etat membre se prévaut de sa légitimité démocratique nationale sans qu'une légitimité démocratique européenne permette de résoudre les conflits entre mandats démocratiques nationaux dont l'addition ne produit pas un mandat démocratique européen. Il en résulte une frustration grandissante qui nourrit l'euroscepticisme. Et, dans un cercle vicieux, cette frustration rend plus difficile l'union politique qui permettrait de créer les conditions d'une intégration mieux légitimée.

En outre, la gestion des crises à répétition a montré que le temps des négociations diplomatiques est trop lent et fortement anxiogène. L'issue des négociations est toujours incertaine et la prise de décision manque de transparence, ce qui permet à chacun de rejeter sur les autres la responsabilité du résultat. En dernier lieu, ce système donne le sentiment d'un « jeu de poker menteur » et de « roulette russe ». Cela n'a rien à voir avec le système de démocratie constitutionnelle qui prévoit et fournit les instruments nécessaires pour prendre des décisions dans un contexte de préférences politiques divergentes : le vote à la majorité accompagné de règles constitutionnelles protégeant la minorité.

### 1.2 Prendre la mesure de la question démocratique

Le statu quo ne paraît pas tenable à long terme et pourrait remettre en cause l'intégration européenne si la prise de conscience nécessaire ne s'impose pas au plus haut niveau d'un nécessaire renforcement de la légitimité démocratique à l'échelle de la zone euro

[6] Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union 2017, Strasbourg, 13 septembre 2017 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm?locale=EN](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm?locale=EN)

[7] Cf. Benoît Coeuré, membre du directoire de la BCE : « la raison d'être de [l'approche intergouvernementale] est certes de permettre que chaque Etat puisse souscrire aux décisions communes. Mais l'expérience montre qu'elle n'assure pas leur appropriation au niveau national.

En outre, elle n'empêche pas une polarisation du débat au niveau européen et la tentation des postures nationalistes », in « Tirer les bonnes leçons de la crise pour la zone euro », discours au Ministère des Affaires étrangères, lors de la conférence des Ambassadeurs, Paris, 27 août 2015. Voir aussi B. Coeuré, « L'avenir de la zone euro », discours prononcé devant Le Cercle Europartenaires, Paris, 21 mars 2016.

[8] Discours du Président de la République française, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes, 7 septembre 2017 <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-2017/>

[9] Voir Thierry Chopin, La fracture politique de l'Europe. Crise de légitimité et déficit politique, Bruxelles, Editions Larcier, 2015.

[10] Cf. T. Chopin et L. Macek, "Réformer l'Union européenne : un impératif politique" in L'Union européenne entre implosion et refondation, Yves Charles Zarka, Pascal Perrineau et Alain Laquière (eds.), Editions Mimésis, coll. « Philosophie et Société », 2016.

et, plus largement, de l'Union européenne dans son ensemble. C'est le sens de ce qu'a dit Emmanuel Macron à Athènes : « Comment ne pas voir que la défaite de l'Europe depuis tant d'années est aussi une défaite de la démocratie ? (...). L'Europe ne peut plus avancer à part des peuples (...) de même que nous devons avoir le courage de retrouver le chemin de la souveraineté, nous devons avoir l'autre courage de retrouver la voie de la démocratie »[8].

Pour que la zone euro fasse plus que « survivre » et qu'elle « prospère », il est nécessaire de partager la souveraineté des Européens au sein d'institutions communes reposant sur des mécanismes de légitimité et de responsabilité politiques suffisamment forts. Si cet objectif paraît clair désormais, l'approche dominante dans les institutions européennes ainsi que dans maints Etats membres repose sur un certain nombre de présupposés et pose certaines questions :

- Tout d'abord, les réflexions portant sur les réformes à mettre en œuvre à l'échelle européenne se limitent le plus souvent au cadre de la zone euro. Or, limiter une réforme à la seule zone euro (ce qui pose toute une série de problèmes), ne devrait pas être un préalable, mais un éventuel « plan B ». Le problème de la légitimité démocratique se pose pour l'Union européenne et non pas seulement pour la zone euro[9].

Il convient de partir toujours d'une tentative sincère d'évoluer à 27 ; lorsque cette tentative débouche sur un blocage insurmontable, il convient d'essayer de mettre en œuvre la mesure en question pour le périmètre d'Etats membres le plus large ; de ce point de vue, l'échelle de la zone euro n'est qu'une possibilité parmi d'autres. C'est ainsi que l'Union a avancé sur le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance, avec 25 Etats sur 27. Un repli automatique à la zone euro aurait débouché sur une solution sous-optimale, créant de surcroît des tensions et des frustrations supplémentaires au sein de l'Union[10].

- Ensuite, il est frappant de constater que la question de la légitimité démocratique est largement réduite à celle de la responsabilité qui en constitue naturellement l'une des composantes nécessaires mais non suffisantes. Il s'agit là d'une réduction abusive de la légitimité à la responsabilité.

Fondamentalement, la démocratie repose sur trois exigences fondamentales : définir de manière démocratique des objectifs politiques ; choisir démocratiquement des gouvernants responsables devant l'ensemble du corps politique européen ; exercer une capacité de contrôle démocratique sur les décisions prises permettant d'évaluer si les objectifs ont été atteints ou non. Dans cette perspective, le régime politique démocratique suppose au moins deux critères : celui de compétition et celui d'alternance ; et, ce qui fait défaut à l'Union, d'un point de vue civique, réside dans l'absence d'une alternance politique européenne équivalente à celle qui existe dans les Etats membres et qui existent aussi dans les Fédérations.

Les représentants des citoyens au sein des institutions politiques de l'Union bénéficient certes d'une légitimité démocratique directe ou indirecte : les Chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen sont désignés à l'issue de processus démocratiques ; c'est le cas aussi des ministres qui siègent au sein du Conseil ainsi que des membres de la Commission européenne, désignés par des gouvernements issus d'un processus démocratique et, de surcroît, investis par les députés du Parlement européen, élus au suffrage universel direct. Néanmoins, les représentants des Etats membres au Conseil doivent certes leur présence au fait d'appartenir à un gouvernement soutenu par une majorité parlementaire : mais cette majorité parlementaire est rarement mise en place suite à une campagne centrée sur les enjeux européens ; et le Conseil ne peut réellement subir d'alternance nette puisque ces membres sont renouvelés au gré des élections nationales, et sur un rythme discontinu et désynchronisé.

Seules les élections désignant les membres du Parlement européen permettent d'établir un lien direct entre citoyens et détenteurs de pouvoirs au niveau communautaire ; mais le fait que les députés européens soient élus via des scrutins proportionnels et sur des bases largement nationales empêche le plus souvent la formation d'une majorité claire au sein de l'hémicycle strasbourgeois.

Certes, la procédure du Spitzenkandidat permet

de renforcer le lien politique entre le résultat des élections européennes et le choix du Président de la Commission. Pourtant ce système n'est pas suffisant : d'abord, parce que les logiques « parlementariste » et « diplomatique » s'y mêlent de manière confuse[11] ; ensuite, parce que les Commissaires sont choisis par les gouvernements nationaux ce qui conduit à une Commission intergouvernementale où les Commissaires sont aussi la voix des intérêts nationaux ; enfin, parce qu'il n'est pas certain que le précédent de l'élection de Jean-Claude Juncker à la tête de la Commission européenne en 2014 fera jurisprudence et que la procédure du Spitzenkandidat sera respectée à l'avenir.

Dans cette perspective, le diagnostic qui peut être fait de la crise de légitimité du régime politique de l'Union doit donc être plus large que celui du déficit de responsabilité. L'Europe est une Union de démocraties qui repose sur un système institutionnel démocratique sur le plan formel mais qui ne parvient pas à faire vivre suffisamment la dimension « politique » (au sens partisan du terme) en son sein[12]. Il s'agit là d'un obstacle structurel à l'appropriation démocratique (« democratic ownership »[13]) par les citoyens.

Au total, seule la mise en place d'une authentique « union politique » à l'échelle de l'Union, notamment fondée sur la prééminence d'institutions parlementaires et présidentielle dont les membres seront désignés au suffrage universel direct, pourrait donner aux Européens la possibilité de désigner et de révoquer les détenteurs du pouvoir au sein de l'Union et de changer les lois et décisions adoptées en leur nom.

- Enfin, la réforme politique de l'Union européenne et, a minima, de la zone euro suppose de clarifier au préalable ce que l'on veut faire[14], ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent :
  - Réformer « simplement » le système actuel en conservant la logique sur laquelle fonctionnent les institutions communautaires, c'est-à-dire sur une logique d'équilibre des intérêts et non pas des pouvoirs ?
  - Ou bien aller plus loin et transformer le régime politique européen en véritable régime parlementaire avec un gouvernement responsable devant un parlement, voire

en régime présidentiel comme aux Etats-Unis et son corollaire la mise en place d'un véritable système de séparation des pouvoirs ?

Il est indispensable de lever cette ambiguïté. La nature des propositions et des étapes à venir en matière de renforcement de la légitimité démocratique de l'Union et/ou de la zone euro, dépend des réponses apportées à ces questions fondamentales. Un débat devrait être lancé sur ce sujet.

Dans le cadre de la seconde option (faire prévaloir l'équilibre des pouvoirs plutôt que l'équilibre des intérêts), il serait alors nécessaire de définir et séparer plus clairement les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ainsi que clarifier leurs rapports.

En particulier, dans le système institutionnel actuel de l'Union, il est notable que :

- la Commission mélange pouvoir exécutif et judiciaire ;
- le Conseil mélange pouvoir législatif et exécutif (voire judiciaire en matière de surveillance économique et budgétaire) ;
- le Parlement européen ne dispose pas de toutes les prérogatives d'un Parlement national puisqu'il ne vote pas l'impôt et qu'il n'exerce pas de pouvoir d'initiative législative.

Pour que les citoyens puissent comprendre et s'approprier plus facilement le système politique européen, il faudrait qu'il se rapproche davantage des systèmes politiques nationaux avec :

- la Commission comme seul exécutif (gouvernement) politique ;
- la Cour de justice comme gardienne des traités (et non plus la Commission) seule (chambre au sein de la Cour de justice) ou en lien avec des autorités indépendantes (par exemple en matière de concurrence) ;
- le recentrage des pouvoirs du Conseil sur ses prérogatives législatives (dans la perspective d'une transformation en deuxième chambre, comme le Bundesrat, par exemple) ;
- La formalisation de la possibilité pour le Parlement européen, le Conseil et les parlements nationaux (dans le cadre d'un système de « green card » par exemple) de proposer à la Commission une initiative législative.

[11] Cf. Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Qui présidera la Commission européenne ? Une question à choix multiples », Policy paper, Institut Jacques Delors / Fondation Robert Schuman, juin 2014.

[12] En ce sens, l'UE européenne peut être analysée en termes de « démocratie impolitique » selon le concept emprunté à Pierre Rosanvallon, in *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Le Seuil, 2006.

[13] « Ownership and Accountability. How can Democratic Legitimacy of Policies Be Reinforced? », Completing Europe's Economic and Monetary Union, Background Note, European Political Strategy Centre, European Commission, 2 March 2016 – [http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/5p\\_bg\\_note\\_2016-03-02\\_democratic\\_accountability.pdf](http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/5p_bg_note_2016-03-02_democratic_accountability.pdf)

[14] Cf. Sylvie Goulard et Mario Monti, *De la démocratie en Europe. Voir plus loin, Paris*, Flammarion, 2012, conclusion.

[15] Les propositions qui suivent ont été présentées sous une première forme dans les textes suivants : T. Chopin, J.-F. Jamet et F.-X. Priollaud, « Une Union politique pour l'Europe », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°252, septembre 2012 et « Réformer le processus décisionnel européen : légitimité, efficacité, lisibilité », *Revue politique et parlementaire*, juillet 2013.

[16] Cf. T. Chopin « L'Europe face à la nécessité de décider : un leadership politique européen est-il possible ? », in *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2011, Lignes de repères*, 2011 et « Vers un véritable pouvoir exécutif européen : de la gouvernance au gouvernement », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°274, avril 2013.

[17] Nicolas Véron « The Political Redefinition of Europe », *Opening Remarks at the Financial Markets Committee (FMK)'s Conference on « The European Parliament and the Financial Market »*, Stockholm, June 2012.

## 2. QUE FAIRE ? RÉPONDRE AU DOUBLE DÉFICIT DE LEADERSHIP POLITIQUE ET DE LÉGITIMITÉ À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE[15]

### 2.1 Créer un véritable pouvoir exécutif européen

La crise qui a affecté pendant près de 10 ans la zone euro a lancé un défi en termes de leadership, de cohérence et d'efficacité à la gouvernance européenne[16]. Dans des situations exceptionnelles, qui exigent que l'Union européenne et ses Etats membres puissent apporter des réponses aux difficultés qu'ils traversent, les Européens ont découvert avec frustration les limites de la gouvernance européenne et son « déficit exécutif »[17]: faiblesse du pouvoir exécutif européen ; caractère polyarchique des institutions communautaires et son corollaire l'absence d'un leadership politique clair ; concurrence entre les institutions et les Etats ; lenteur et imprévisibilité du processus de négociation entre Etats membres. Pour la zone euro, le leadership est assumé par la Banque centrale européenne qui n'a pas d'autre pouvoir que le sien propre et qui n'a pas d'interlocuteur politique fort ; l'absence d'un exécutif plus légitime que l'Eurogroupe est ici particulièrement problématique[18].

Dans cette perspective, résoudre le « déficit exécutif » européen doit passer par la création d'un leadership politique plus clair, plus légitime et plus responsable :

- Le président de la Commission, leader d'une majorité parlementaire et représentant (désigné en avance) du groupe politique ayant obtenu le plus grand nombre de sièges au Parlement européen

Cette interprétation de l'article 17.7 du TUE, semble s'être imposée avec l'élection de Jean-Claude Juncker à la tête de la Commission. Néanmoins, il faudra attendre 2019 pour voir si cette façon de procéder sera devenue un précédent respecté à l'avenir par tous les acteurs du jeu institutionnel de l'Union.

C'est l'inévitable point de départ de tout agenda visant à politiser le fonctionnement de l'Union européenne. Toutefois, les Traités restent ambigus sur ce point, cet acquis reste forcément fragile. En effet, il faut d'abord que les partis politiques européens jouent le jeu et ensuite que le Parlement européen soit en mesure de

s'imposer face au Conseil européen, qui risque d'avoir – comme c'était le cas en 2014 – les velléités de s'en tenir à une interprétation minimaliste de l'article précité[19].

Toutefois, même si cette disposition devient la norme, sans des mesures d'accompagnement adaptées – comme celles esquissées ci-dessous – à elle-même, elle ne sera pas suffisante.

- La fusion du poste du Président de la Commission et du Président du Conseil européen.

La Convention, qui avait rédigé le projet de traité constitutionnel européen, n'était pas allée aussi loin par crainte de concentrer trop de pouvoirs entre les mains d'une seule personne. Mais le traité de Lisbonne n'écarter pas ce scénario pour l'avenir : il suffirait que le Conseil européen décide de nommer la même personne pour les deux fonctions, ce qui permettrait de substituer au risque de concurrence actuel une cohérence plus forte du système. C'est pour ouvrir la voie dans cette direction que l'interdiction du cumul avec un mandat national a été conservée dans le traité de Lisbonne, alors que celle avec un autre mandat européen a été retirée.

Elle présente les avantages suivants :

- éviter une rivalité potentiellement dommageable à l'efficacité et à la lisibilité de l'action de l'Union ;
- permettre à l'Union de parler d'une seule voix ;
- créer un poste doté d'une forte double légitimité, à la fois démocratique et intergouvernementale ;
- simplifier le schéma institutionnel et le personnifier davantage, ce qui est sans doute un préalable nécessaire à une plus grande identification (qu'elle soit positive ou négative) entre les citoyens et l'Union.

Utiliser cette possibilité reviendrait à conférer définitivement un rôle politique majeur au Président de la Commission, qui cumulerait ainsi les légitimités communautaire et intergouvernementale et qui serait responsable politiquement devant le Parlement européen.

Une telle modification ne nécessite pas de modifier les traités. Un accord interinstitutionnel suffirait[20].

Ce Président unique pourrait être élu au suffrage universel indirect sur le modèle en vigueur dans la grande majorité des Etats membres de l'Union

[18] Cet argument s'inscrit en faux contre ceux qui considèrent qu'il n'y a pas de problème démocratique avec l'Eurogroupe, dès lors que chacun des ministres est responsable devant son parlement national, ce qui semble impliquer une vision du Conseil comme chambre haute. Or, dans quel système les décisions économiques et budgétaires ne sont-elles décidées que par la chambre haute sans rôle pour la chambre basse ? Par ailleurs, quid du rôle exécutif du Conseil ? Dans quel système une chambre haute a-t-elle des pouvoirs exécutifs ? Sans compter que beaucoup de ministres rendent peu de compte à leur parlement national, lequel dispose de peu d'informations et le plus souvent a posteriori).

[19] Comme l'a dit Jean-Claude Juncker dans son discours de l'état de l'Union, 13 septembre 2017 : « Qui veut renforcer la démocratie européenne ne peut pas accepter que le progrès démocratique que constitue l'innovation des têtes de liste – « Spitzenkandidaten » - ne soit pas renouvelée ».

[20] Un accord interinstitutionnel est un acte adopté conjointement par les institutions de l'Union européenne dans leur domaine de compétences, par lequel celles-ci règlent les modalités de leur coopération ou s'engagent à respecter des règles de fond. Les accords interinstitutionnels sont nés de la nécessité pratique éprouvée par les institutions de préciser certaines dispositions des traités les concernant afin d'éviter les conflits et d'ajuster leurs compétences respectives. Non prévus à l'origine par les traités, ils ont été formellement introduits par le traité de Lisbonne, à l'article 295 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[21] Le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a soutenu récemment cette proposition ; cf. discours sur l'état de l'Union 2017, op. cit.

[22] Cf. Discours de Jean-Claude Trichet, alors Président de la Banque centrale européenne, à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne 2011 à Aix-la-Chapelle le 2 juin 2011. Voir T. Chopin, J.-F. Jamet et F.-X. Priolla, « Une Union politique pour l'Europe », op. cit. 2012 et « Réformer le processus décisionnel européen : légitimité, efficacité, lisibilité », op. cit., 2013. Pour une contribution complémentaire, on pourra également se reporter à H. Henderlein, J. Haas, « Quel serait le rôle d'un ministre européen des finances ? », Policy paper, Institut Jacques Delors, octobre 2015.

[23] Voir sur ce point T. Chopin et J.-F. Jamet, Audition devant la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, 14 décembre 2016.

[24] Jean Pisani-Ferry, « Assurance mutuelle ou fédéralisme : l'euro entre deux modèles », Bruegel, 2012.

[25] Ibid.

[26] Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale française sur la gouvernance de la zone euro et présenté par M. Christophe Caresche, 18 novembre 2015, p. 12-15.

européenne (désignation par le parlement), ce qui supposerait que le Conseil européen s'engage, même informellement, à nommer au poste de président de la Commission le candidat proposé par le parti ou la coalition majoritaire au Parlement européen.

A traités constants, le Conseil européen peut prendre l'engagement (i) de proposer comme président de la Commission le candidat présenté par le parti qui sort vainqueur des élections européennes (ce qui serait cohérent avec l'obligation prévue par les traités que le Conseil européen prenne en compte le résultat de ces élections), et (ii) d'élire comme président du Conseil le président de la Commission européenne[21].

- En attendant, réviser la procédure de désignation du Président du Conseil européen

La désignation de H. Van Rompuy, comme celle de D. Tusk, a été le résultat d'une négociation entre chefs d'Etat et de gouvernement et sans débat public accessible aux citoyens. Tant que la désignation du titulaire de ce poste n'évoluera pas vers une fusion avec la présidence de la Commission, il faudra évoluer vers une procédure qui en fasse un moment fort du débat politique européen en :

- Exigeant un véritable acte de candidature, incluant un programme politique clair de chaque candidat et en excluant la possibilité qu'une personnalité puisse être portée à cette fonction sans ce préalable ;
- Organisant une audition publique des candidats et un débat public entre eux ;
- Rendant public le débat et le vote du Conseil européen à ce sujet.

- La position de président de l'Eurogroupe devrait être fusionnée avec celle de vice-Président de la Commission en charge de l'euro, de façon à créer un ministre des Finances européen responsable devant le Parlement européen[22]. Si une telle proposition semble recueillir un soutien politique de plus en plus large, reste à préciser quel serait son rôle :

- Il s'appuierait sur le groupe de travail Eurogroupe pour la préparation et le suivi des réunions en format zone euro, et sur le Comité économique et financier en vue des réunions concernant l'ensemble des Etats membres.
- Il aurait sous son autorité un secrétariat général du Trésor de la zone euro dont l'étendue des missions

serait fonction des objectifs de l'union budgétaire en cours de constitution notamment au travers des mécanismes d'assurance et des instruments budgétaires déjà existants. Les missions du Trésor de la zone euro pourraient être étendues au Mécanisme européen de stabilité (MES), transformé en Fonds monétaire européen, après son intégration dans l'ordre juridique européen, ce qui supposerait un changement de traité.

- La question a été posée d'une capacité budgétaire de la zone euro permettant de stabiliser les chocs macroéconomiques. Cette proposition se heurte néanmoins à la réticence de certains gouvernements et de certaines opinions publiques, notamment des pays du nord de l'Europe, de se diriger vers un plus grand partage des risques qui fait craindre une « union de transferts ». Il semble plus probable que des instruments budgétaires communs seront acceptables si des besoins communs sont identifiés. De ce point de vue, il semble utile d'engager un débat sur les biens communs qui pourraient être gérés dans le cadre d'institutions communes. En lien avec la dimension « régaliennne » des défis actuels, parmi les biens communs envisageables figure l'investissement en R&D, dans les réseaux transfrontaliers et en matière de défense. Il est d'ailleurs notable que ces dépenses d'investissement sont généralement centralisées dans les Etats fédéraux[23].
- La création d'un comité budgétaire européen indépendant peut constituer une solution permettant d'éviter le risque attaché à cette fusion : que le ministre des Finances européen ainsi créé puisse en effet « requérir des sanctions contre un Etat et présider ensuite le Conseil au cours duquel cette proposition serait validée ou rejetée ? » [24] ; le comité budgétaire européen indépendant peut permettre d'« extérioriser la surveillance des déficits excessifs en la confiant à une autorité distincte des services de la direction générale des affaires économiques et financières (ECFIN), (...), sur laquelle le commissaire n'aurait pas autorité. La mise en place d'un tel comité budgétaire indépendant libérerait le commissaire de son rôle de procureur et permettrait alors d'envisager qu'il cumule ses fonctions avec celle de président de l'Eurogroupe »[25].

De ce point de vue, le fait que la nomination des membres du comité budgétaire européen, institué

le 1er novembre 2015 dépende uniquement de la compétence de la Commission et son secrétariat de ses services, pose la question de l'indépendance réelle du comité. Les règles de nomination de ses membres et de fonctionnement doivent donc être revues dans le sens d'une plus grande indépendance[26].

- Le vice-président de la Commission et du Conseil en charge de l'euro et des affaires économiques serait le visage et la voix politique de l'euro. Il serait chargé de la communication des décisions de l'Eurogroupe et de la représentation externe de la zone euro au sein des institutions financières internationales, notamment au FMI. Il aurait la charge d'expliquer dans quelle mesure les politiques budgétaires ou structurelles des Etats membres de la zone euro forment avec la politique monétaire de la BCE un policy mix cohérent.

- Enfin, il devrait s'exprimer régulièrement devant la Conférence interparlementaire.

Les attributions de ce vice-président de la Commission et du Conseil en charge de l'euro et des affaires économiques pourraient être précisées dans le cadre du Protocole sur l'Eurogroupe.

## 2.2 Renforcer la légitimité démocratique des décisions européennes par les parlements nationaux et le Parlement européen

En matière de renforcement de la légitimité démocratique, les parlements nationaux et le Parlement européen ont un rôle décisif à jouer.

### 2.2.1 Associer les parlements nationaux à la supervision économique et budgétaire

Au-delà de l'activité de contrôle des gouvernements des Etats membres par les parlements nationaux (dont l'intensité est variable selon les Etats membres), il pourrait s'agir de :

- Accroître le rôle de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union créée par le TSCG[27]. Pour cela, il faudrait changer le format de la conférence interparlementaire (qui comprend trop de participants), par exemple dans un format ECON + 2 participants par

parlement national, et lui donner un mandat explicite (sans quoi elle n'aura pas de pouvoir et ne sera qu'un forum), par exemple en matière de contrôle budgétaire. Cette Conférence interparlementaire se verrait confier un rôle important dans les mécanismes de supervision économiques et budgétaires prévus pour les Etats membres de l'Union économique et monétaire :

- Ses deux réunions annuelles devraient avoir lieu à des moments clés du semestre européen (en novembre/décembre après l'examen annuel de croissance et en juin après les propositions de recommandations de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme et avant l'adoption, par le Conseil, de ses recommandations[28] ;

- Elle se réunirait lors de sessions régulières qui pourraient être complétées par la possibilité de convoquer des sessions exceptionnelles ;

- Sur le fondement des rapports présentés par les Etats membres et la Commission (qui devraient permettre d'établir une vision consolidée des comptes publics de la zone euro), mais également de missions d'enquête qu'elle pourrait décider de sa propre initiative, cette Conférence pourrait s'assurer de la solidité de la zone euro et du respect des engagements pris par les Etats membres ;

- Elle aurait aussi à connaître l'état d'avancement des mesures prises dans le cadre de la conditionnalité des programmes d'aide ;

- Elle aurait enfin le pouvoir d'auditionner les ministres de l'Economie et des Finances des Etats membres, les membres de la Commission européenne (vice-présidents, commissaires) en charge des questions économiques, financières et monétaires, le président de la BCE, le président de l'Eurogroupe ainsi que les membres du comité budgétaire européen.

Une révision du traité est nécessaire selon la procédure simplifiée visée à l'article 48 § 3 TFUE. Toutefois, selon le périmètre de compétence de la conférence interparlementaire, il n'est pas à exclure que soit requise une modification des traités selon la procédure de révision ordinaire (CIG précédée d'une convention). Une modification institutionnelle dans le domaine monétaire (pour l'audition du président de la BCE, si obligation lui est faite de se rendre à l'invitation de la conférence interparlementaire) est possible selon la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48

[27] L'article 13 du TSCG dispose que « le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes détermineront ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et de représentants des commissions compétentes du Parlement européen pour débattre des politiques budgétaires et d'autres sujets couverts par ce traité ».

La Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance européenne se réunit au moins deux fois par an, en coordination avec le cycle du semestre européen. Au cours du premier semestre de chaque année, la Conférence se tient à Bruxelles et est organisée et présidée conjointement par le parlement de la Présidence et le Parlement européen. Au second semestre de chaque année, la Conférence se tient dans l'Etat membre assurant la Présidence du Conseil de l'UE et est présidée par le parlement de la Présidence.

[28] Cf. Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale française sur la gouvernance de la zone euro et présenté par M. Christophe Caresche, op. cit.

§ 6 TUE mais requiert une décision du Conseil européen statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, de la Commission et de la BCE.

### 2.2.2 Renforcer le rôle et la légitimité du Parlement européen

Au-delà des initiatives prises par le Parlement européen afin de renforcer le contrôle parlementaire dans le cadre du semestre européen (sous la forme notamment des « dialogues économiques » entre le Parlement et le Conseil, la Commission et l'Eurogroupe), il pourrait s'agir de :

- Créer une « sous-commission de la zone euro » au sein du Parlement européen sur la base d'une simple modification de son règlement intérieur. Les progrès de l'intégration de la zone euro, notamment sur le plan budgétaire, posent la question d'un renforcement de la différenciation sur un plan politique et institutionnel. A titre d'exemple, afin de renforcer la légitimité et le contrôle démocratiques des décisions européennes prises concernant l'UEM, la question de la création d'une assemblée spécifique à la zone euro a été posée. Le Parlement européen préfère à l'évidence que cette assemblée ne lui fasse pas concurrence et qu'elle soit donc une de ses sous-formations, comme l'Eurogroupe est d'ores et déjà une sous-formation du Conseil Ecofin et le sommet de la zone euro est une sous-formation du Conseil européen. Pour sa part, le Président de la Commission européenne « n'a pas de sympathie pour l'idée d'un Parlement spécifique de la zone euro. Le parlement de la zone euro est le Parlement européen »[29]. Les Traités prévoient en effet que tous les Etats de l'Union ont vocation à rejoindre l'UEM. Les seules exceptions sont le Royaume-Uni et le Danemark, mais une majorité de citoyens britanniques ont choisi le 23 juin 2016 que leur pays quitte l'Union européenne et le Danemark a choisi d'arrimer sa monnaie à l'euro en assurant une marge de fluctuation très étroite de la couronne danoise vis-à-vis de la monnaie unique dans le cadre du mécanisme de change européen. Ainsi, après le Brexit, le chevauchement entre la zone euro et le reste de l'Union sera plus grand et il est donc peut-être devenu moins important de développer des instruments spécifiques à la zone euro. A terme,

il serait à nouveau envisageable d'observer une convergence entre l'Union européenne et l'UEM, ce qui pourrait faciliter le développement institutionnel de la zone euro, sans devoir recourir à des contorsions juridiques et à la création de structures ad hoc dans le cadre d'accords intergouvernementaux. Mais, en attendant le réaligement des deux grands niveaux d'intégration, les institutions de la zone euro devraient rendre compte de leur action devant cette « sous-commission de la zone euro » au sein du Parlement européen. Le président de cette sous-commission serait en outre invité aux réunions de l'Eurogroupe et aux sommets de la zone euro pour y être entendu[30]. Cette modification pourrait intervenir dans le cadre d'une révision du Protocole sur l'Eurogroupe.

- Une représentation plus proportionnelle à la population renforcerait la légitimité démocratique du Parlement européen. A l'heure actuelle, la composition du Parlement européen est éloignée du principe d'équité démocratique de la représentation : le nombre de députés par habitant est, par exemple, plus de deux fois plus élevé en Finlande qu'en France. Or, les citoyens devant tous avoir les mêmes droits politiques dans un système démocratique, leur vote devrait avoir le même poids[31]. Autrement dit, le nombre d'habitants par député devrait être le même dans tous les pays (avec une représentation minimale néanmoins pour s'assurer que même les Etats membres les moins peuplés sont représentés) [32], ce qui constitue un critère objectif difficilement contestable. Or, compte tenu de l'accroissement substantiel des pouvoirs du Parlement européen au fil des Traités, renforcer la légitimité démocratique de cette institution, par ailleurs la seule à être élue au suffrage universel direct, constitue un véritable enjeu, comme le rappelle régulièrement la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande[33].

Une telle modification nécessite une révision de l'article 14 §2 TUE selon la procédure de révision ordinaire des traités (CIG précédée d'une Convention).

- Reconnaître un droit d'initiative législative conjoint du Parlement européen et du Conseil. Il ne s'agirait pas de restreindre les prérogatives de la Commission mais

[29] Discours sur l'état de l'Union 2017, op. cit.

[30] Sur la répartition des tâches entre cette sous-commission de la zone euro et la conférence interparlementaire, cf. Y. Bertoncini, « Les parlements de l'UE et la gouvernance de l'UEM. Quelle dimension parlementaire pour l'« Union politique » ? », Tribune, Notre Europe-Institut Jacques Delors, avril 2013 et Y. Bertoncini et A. Vitorino, « Réformer la « gouvernance européenne », Etudes et rapports, Institut Jacques Delors, septembre 2014, p. 70-71.

[31] Cf. T. Chopin et J.-F. Jamet, "La répartition des sièges de député au Parlement européen entre les Etats membres: un enjeu démocratique autant que diplomatique", Question d'Europe, Fondation Robert Schuman, n°71, 2007.

[32] Une solution simple serait d'avoir un député pour X (par exemple 1) million d'habitant avec un minimum d'un ou deux députés par Etats membres.

[33] L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe sur le traité de Lisbonne souligne que le principe démocratique, appliqué à un Etat, impose de respecter certaines conditions que l'Union ne remplit pas, et notamment le fait que les élections européennes ne s'effectuent pas selon le principe « un homme, une voix ». On pourra se reporter sur ce point à la discussion sur Les conséquences du jugement de la cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne, Fondation Robert Schuman / Konrad Adenauer Stiftung, septembre 2009.

[34] Y. Bertoncini, Europe : le temps des fils fondateurs, Michalon, 2005.

bien davantage ajouter un élément de démocratie au stade initial du processus de décision communautaire. Un partage de l'initiative entre la Commission (qui conserverait cette prérogative) et les députés européens et les gouvernements des Etats membres de l'Union européenne (sous la forme par exemple d'un droit d'initiative conjoint entre ces deux chambres du pouvoir législatif européen) présenterait une double valeur ajoutée, en comparaison au système actuellement en vigueur : (i) en permettant d'abord de répondre aux exigences démocratiques au fondement de la démocratie représentative (dans laquelle les organes exécutif et législatif partagent le pouvoir de proposer les lois); (ii) en donnant le sentiment aux citoyens qu'ils peuvent être entendus et que leurs représentants à la fois européens et nationaux ont la capacité de relayer leurs demandes[34]. Cette innovation pourrait être présentée comme un complément de l'initiative citoyenne introduite par le Traité de Lisbonne. Une telle modification nécessite une révision des traités (art. 225 TFUE) selon la procédure ordinaire (CIG précédée d'une Convention).

\*\*\*

En dépit du reflux actuel des forces politiques populistes et extrémistes anti-européennes, l'euroscepticisme se situe encore à un niveau élevé au sein de maints Etats membres et la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions européennes placent l'Europe face à un défi politique majeur : soit les leaders européens sont capables de s'entendre sur des avancées suffisamment concrètes pour répondre aux critiques formulées à

l'égard de son déficit de légitimité démocratique et de son déficit exécutif et, au travers de ces avancées, ils contribueront à donner du sens à la citoyenneté européenne ; soit ils prennent le risque de voir l'euroscepticisme se renforcer dès lors que les progrès dans l'intégration ne s'accompagneront pas d'un contrôle démocratique et d'une capacité de prise de décision suffisants. Beaucoup d'Européens risqueraient alors de se replier sur leur appartenance nationale, dont ils auront le sentiment qu'elle est la seule qui garantit leurs droits politiques.

**Thierry Chopin**

Directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur associé à l'Université catholique de Lille (ESPOL).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
**[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)**

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

**LA FONDATION ROBERT SCHUMAN**, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.