

COMPTE-RENDU :

Table-ronde bilatérale sur l'évolution des institutions européennes

IFRI, Paris, le 16 octobre 2001

1. Dans la suite du programme de travail fixé par le Conseil de Direction le 4 décembre 2000, le Centre Franco-Autrichien pour le rapprochement économique en Europe a organisé une table-ronde bilatérale consacrée au thème de l'évolution des institutions européennes. Cette manifestation s'est déroulée dans les locaux de l'IFRI le mardi 16 octobre 2001. Elle a réuni 15 personnalités françaises et 14 autrichiennes (voir liste en annexe) issues du secteur politique, diplomatique et universitaire. Le déploiement de la manifestation, organisée en 4 sous-thèmes, a permis des échanges en profondeur et un bon équilibre entre exposés formels et débats (voir programme en annexe).

L'ouverture de la table-ronde a été assurée par M. Peter Jankowitsch, Secrétaire Général du CFA, qui a souligné l'actualité des problématiques à traiter : dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne aux nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, la préparation de la Conférence Inter-Gouvernementale de 2004 doit permettre la nécessaire évolution des institutions.

2. « Quelles institutions ? »

La présidence du premier panel a été assurée par M. Hubert Haenel. Celui-ci a dressé un bilan assez critique du fonctionnement des institutions actuelles : « il faut faire de l'Europe autrement », car les outils qui se révèlent déjà inadaptés pour une Union à 15 seront paralysants pour une Union à 30. Selon lui, le débat sur leur réforme qui est en cours dans chacun des Etats membres doit impérativement aboutir à une modification en profondeur du « mécano institutionnel ». Ce débat doit être abordé sans tabous, avec un triple objectif : faire une Europe puissante, une Europe utile et une Europe mobilisatrice.

M. Willibald Pahr a ensuite estimé qu'il était trop tôt pour faire évoluer les institutions par le moyen d'une Constitution européenne, le consensus étant impossible à trouver entre Fédération et Union. Il a donc appelé à des évolutions plus pragmatiques : le déficit démocratique pourrait être réduit en rendant le Conseil et la Commission davantage responsable devant le Parlement, l'efficacité pourrait être améliorée en instituant la prise de décision à la majorité au lieu de l'unanimité et en réduisant le nombre des membres de la Commission. Parallèlement à l'augmentation des pouvoirs du Parlement, une restriction des domaines de compétence - en stricte application du principe de subsidiarité - est souhaitable.

Mme. Nicole Catala a rappelé que l'accroissement du rôle des Parlements nationaux avait accédé au rang de priorité depuis le sommet de Nice. L'extension des compétences des institutions européennes fait parfois ressentir aux parlementaires nationaux un sentiment de dépossession, qui a pour corollaire le sentiment de déficit démocratique des électeurs. Plusieurs pistes peuvent être suggérées : renforcement du rôle de la COSAC<sup>1</sup>, réunion des « assises » - équivalant d'un Congrès des Parlements -, création d'une seconde chambre (en conformité avec la logique fédérale) ou simplement permettre aux Parlements nationaux de soumettre des propositions d'actes.

---

<sup>1</sup> Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

Concernant la méthode du processus devant aboutir à la réforme des institutions, M. Laurent Delahousse fait état de réflexions françaises déjà avancées. La méthode inaugurée lors de la discussion de la Charte des droits fondamentaux a déjà fait ses preuves, le principe de la « Convention » doit être retenu. Cette dernière commencerait ses travaux un peu avant le sommet de Barcelone (où un premier bilan d'étape pourrait être dressé) pour les finir à la fin de la présidence grecque ou au début de la présidence italienne. Elle se composerait d'une centaine de membres et produirait un rapport présenté sous la responsabilité du Président. L'opportunité d'encadrer les travaux de la Convention par un Présidium doit encore être débattue, tandis que la société civile pourrait être associée par un fonctionnement en réseaux de la Convention.

Enfin, M. Manfred Scheich a évoqué la question selon lui pressante du leadership dans une Union à 30. Estimant qu'une présidence de 6 mois ne permet pas un travail en profondeur, et que par ailleurs certains pays (en particulier parmi les actuels candidats) n'ont pas les capacités d'assumer une présidence crédible vis-à-vis de l'extérieur, il se prononce en faveur d'une présidence collégiale, à la manière d'un conseil d'administration d'entreprise. Composée de 3 ou 4 représentants de différents pays (avec un équilibre entre « grands » et « petits » pays), celle-ci s'exercerait pour une durée d'environ 2 ans, ce qui lui donnerait un vrai poids et une légitimité renforcée notamment pour conduire la politique étrangère de l'Union.

### 3. Quelles politiques pour l'Union demain ?

Mme Eva Nowotny, présidente du second panel, souligne qu'il importe d'articuler le poids politique de l'Union européenne avec son poids économique et financier. Les moyens de mener une politique extérieure ambitieuse existent, il s'agit de mieux les employer.

M. Philippe Moreau Defarges estime par exemple que les moyens des politiques de solidarité à l'échelle européenne ne sont pas encore réunis, les systèmes restant encore largement nationaux. Un espace de concurrence européen existe déjà, alors qu'aucun instrument de politique budgétaire efficient n'a été mis en place (l'Union a un budget très modeste - 1,27% du PIB -, condamné à l'équilibre, et pas de ressources propres). Il souligne les risques de crise avec l'apparition de la monnaie unique, alors que le pacte de stabilité ligote les moyens d'actions nationaux. L'agenda 2000 n'a pas résolu ces questions, à l'heure où l'élargissement va entraîner un redéploiement des aides communautaires, et où on demande à l'Union d'assumer un rôle international qui va nécessairement être coûteux.

Concernant ce rôle international précisément, MM. Paul Luif et Stefan Lehne, dans des approches semblables, ont souligné les carences institutionnelles rendant irréalisables les objectifs assignés à l'Union. Manque de moyens, flou autour des instances décisionnelles, objectifs parfois contradictoires des politiques étrangères nationales sont autant de facteurs qui limiteront la portée des moyens opérationnels de l'Union. Par ailleurs, la pertinence de la dichotomie sécurité intérieure/sécurité extérieure est actuellement remise en cause. Or soulignent-ils, c'est en partie sur la capacité de l'Union à faire de ses « marches » des espaces de stabilité et de développement que sera jugée la réussite du projet communautaire.

M. Thomas Eilmansberger a lui aussi regretté un relatif manque de moyens, dans le domaine particulier de la justice communautaire. Pour y faire face, il a suggéré notamment d'améliorer la transparence (en publiant les avis individuels exprimés par les Juges, et les solutions alternatives qui avaient été proposées), d'améliorer l'indépendance des Juges (en allongeant leur mandat de 9 à 12 ans), de réduire le nombre de langues de travail et d'introduire une spécialisation des Chambres.

Enfin, M. Raoul Kneucker a rappelé que le principe de subsidiarité, souvent invoqué, n'était en fait pas strictement appliqué, et souhaiterait que l'Union européenne se reconcentre sur les secteurs dans lesquels son implication constitue une réelle valeur ajoutée.

#### 4. Comment améliorer la légitimité démocratique ?

M. Gérard Fuchs, qui a présidé le troisième panel, a mis en exergue le lien existant entre le déficit de légitimité démocratique de l'Union européenne et son inachèvement. Pour y remédier, il propose une solution simple à mettre en œuvre : une modification de l'article 124 qui stipulerait que la composition de la Commission doit refléter la sensibilité majoritaire du Parlement européen. Ce changement de nature de la Commission, introduisant la notion d'alternance et de révocabilité, serait susceptible de motiver les électeurs, et de stimuler l'apparition d'une véritable citoyenneté européenne.

M. Alfred Längle s'est quant à lui penché sur les solutions envisageables pour la ratification des traités, d'une éventuelle Constitution européenne ou de décisions importantes en général. Sa préférence va aux solutions simples et lisibles : majorité qualifiée de 4/5<sup>e</sup> des pays représentant 4/5<sup>e</sup> de la population, ratification par le Parlement européen à une majorité super-qualifiée (éventuellement 4/5<sup>e</sup> des parlementaires), voire majorité simple des citoyens dans un référendum à l'échelle de l'Union européenne.

M. Joël Maurice a analysé les différentes manières d'associer la société civile aux processus de décisions communautaires, tout en rappelant dans une boutade que « les seules ONG véritablement représentatives sont les Parlements ». Néanmoins, 67 ONG ont déjà été consultées lors de la Convention ayant rédigé la Charte des Droits fondamentaux, et pour la prochaine révision des traités, des groupes de travail nationaux sont envisagés. La Commission européenne a également étudié diverses pistes dans son livre blanc sur la gouvernance européenne. En fait, la véritable question qui se pose est celle de la représentativité des ONG consultées. Les partis, par exemple, pourraient prendre plus d'importance si la piste d'une Commission partisane était retenue. Les syndicats eux ne profitent pas suffisamment des opportunités qui leur sont déjà offertes (seules 3 directives émanant d'une de leurs propositions ont été adoptées). Au final, M. Maurice rappelle que la compétence des compétences doit demeurer le fait des gouvernements, pas d'une Convention, car eux seuls sont démocratiquement légitimes.

Mme Sonja Puntcher-Rieckmann a, dans son exposé, mis en exergue le rôle crucial joué par les médias dans la perception d'un « déficit démocratique ». Pour elle, les traités resteront des compromis compliqués, n'intéressant pas la base ; mais elle souligne que la connaissance des institutions nationales n'est pas toujours meilleure que celle des institutions européennes, et que ce sont avant tout les médias (de haut niveau comme populaire) qui relayent et amplifient l'idée d'un déficit démocratique. Elle appelle donc de ses vœux un effort de communication de la part des institutions européennes, ceci n'empêchant par ailleurs pas de poursuivre la réflexion sur la simplification des traités.

#### 5. Les questions posées par l'élargissement.

M. Manfred Scheich, qui préside le quatrième et dernier panel, estime que l'élargissement va mécaniquement poser au moins trois grands types de problèmes institutionnels : celui des coopérations renforcées, celui du poids respectif des « grands » et des « petits » Etats et celui de la cohésion (avec d'importants transferts dans les politiques d'aide régionales).

M. Caspar Einem, évoquant l'équilibre entre « grands » et « petits » états, juge que seule la coopération entre eux permet d'avancer. Il rappelle que les « petits » pays (dont personne

n'attend ni ne craint qu'ils cherchent à s'imposer) doivent s'appuyer sur les « grands » pour faire valoir leurs points de vue. Les « grands » pays doivent quant à eux rechercher le soutien des « petits » pour être légitimes. Etant donné que « grands » et « petits » pays partagent cette nécessité de collaborer, il se prononce en faveur d'une égalité de traitement.

M. Laurent Cohen Tanugi a tenté d'évaluer les conséquences du nouveau contexte international (suite aux attentats du 11 septembre) sur le débat approfondissement/élargissement. Pour lui, le nouveau contexte appelle une accélération de la construction européenne, en particulier dans les domaines d'une définition commune du terrorisme et dans la création d'un mandat d'arrêt européen, et en général dans la sécurité intérieure et la PESC. Les Etats membres ont besoin de plus d'Europe, tandis que la voix de l'Europe doit se faire entendre sur la scène internationale. L'élargissement est passé au second plan, il semble de toute manière acquis, et il ne saurait constituer l'objectif géostratégique unique de l'Union : l'élargissement ne doit pas être un succédané de politique étrangère.

Mme Anne-Laure de Coincy a évoqué les coopérations renforcées, en particulier en matière économique et financière. Il s'agit de procédures très encadrées sur le fond (ne doivent pas porter sur des compétences exclusives de l'Union, ne doivent pas porter atteinte au marché intérieur ou induire des distorsions de la concurrence) comme sur la forme (nécessité d'un nombre minimal d'Etats membres, ne doivent être engagées qu'en dernier ressort). Pourtant, les coopérations renforcées ne doivent pas être rejetées a priori. Elles sont souvent intégrées par la suite (Schengen, UEM, SME) et constituent donc une précieuse base d'expérience. Enfin, elles se révèlent bien adaptées dans la perspective de l'élargissement (rythme différencié pour l'entrée dans la zone Euro) ou pour une harmonisation progressive de la fiscalité.

6. Le colloque a été clôturé par M. Jean-Michel Casa, qui a souligné l'intérêt de ce type de rencontre, dans un cadre ouvert et « informel », et qui permet de confronter avec profit des points de vue parfois très différents entre deux pays membres. Ce type de débat est nécessaire pour préparer les compromis indispensables à l'évolution des institutions de l'Union.

A Vienne, le 31 octobre 2001.

Thibaut Gratus, CSN.