

Avis du Comité économique et social européen sur les thèmes «Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne» et «Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne»

(2016/C 013/27)

Rapporteur: M. Luca JAHIER

Corapporteur: M. José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Le 19 mai 2015, le Parlement européen a décidé, conformément à l'article 304, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les thèmes:

«Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne»

et

«Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne».

Lors de sa 510^e session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen (CESE) a adopté le présent avis par 185 voix pour, 4 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le présent avis est élaboré à la demande du Parlement européen dans le contexte de la préparation de deux rapports d'initiative par la commission des affaires constitutionnelles, intitulés respectivement «Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne» (rapporteurs: M^{me} BRESSO et M. BROK) et «Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne» (rapporteur: M. VERHOFSTADT).

1.2 Le CESE se félicite de l'initiative du Parlement européen. Elle devrait apporter une contribution non négligeable à la relance du débat sur l'avenir de l'Union européenne. Le CESE a déjà adopté plusieurs avis sur ces thèmes et entend continuer à apporter sa contribution aux travaux du Parlement européen.

1.3 Le CESE est le représentant institutionnel de la société civile organisée⁽¹⁾ au niveau européen et ses membres «exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union»⁽²⁾. En sa qualité d'organe consultatif des institutions européennes, le CESE a, depuis sa création, veillé à ce que les organisations représentatives de la société civile européenne participent de manière effective, cohérente et étendue à l'élaboration des politiques et au processus décisionnel de l'Union européenne. Il contribue dès lors à garantir que les décisions soient prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens⁽³⁾, et concourt ainsi à la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui régissent l'utilisation qui est faite des compétences de l'Union⁽⁴⁾.

2. L'Europe se trouve à un tournant: une opportunité à saisir

2.1 Près de six ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen pose la question de savoir si l'Union européenne est à même de surmonter les défis qui se posent à elle en utilisant toutes les possibilités offertes par les dispositions existantes du traité de Lisbonne, ou s'il s'impose de réexaminer certains domaines politiques ainsi que la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne.

⁽¹⁾ La société civile organisée peut être définie comme l'ensemble de toutes les structures organisationnelles dont les membres servent l'intérêt général par le biais d'un processus démocratique basé sur le discours et le consensus, et jouent le rôle de médiateurs entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Voir les avis sur «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne», du 22 septembre 1999 (JO C 329 du 17.11.1999, p. 30), et sur «La société civile organisée et la gouvernance européenne — contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc», du 25 avril 2001 (JO C 193 du 10.7.2001, p. 117).

⁽²⁾ Voir l'article 300, paragraphe 4, du TFUE.

⁽³⁾ Voir l'article 1^{er} du traité sur l'Union européenne (TUE).

⁽⁴⁾ Voir l'article 5, paragraphe 1, du TUE.

2.2 La crise qui s'est déclenchée en 2008 a révélé des insuffisances graves dans l'architecture de la zone euro et la structure institutionnelle de l'Union européenne, ce qui a impulsé l'adoption rapide de mesures d'adaptation et d'innovation. Ces changements ont mis en évidence la résilience des institutions européennes et leur capacité à surmonter la menace d'un éclatement général de la zone euro. Cette situation a par ailleurs débouché sur la mise en place de mécanismes de solidarité et d'assistance inédits dans l'histoire de l'Union. Il n'en reste pas moins que l'Union européenne doit renouer avec un niveau suffisant de croissance afin d'améliorer l'environnement des entreprises, de préserver l'emploi et de réduire le chômage, les inégalités sociales et le développement asymétrique entre les États membres et les régions. À ce jour, les mesures de soutien de la croissance ont été insuffisantes pour atteindre ces objectifs.

2.3 Les problèmes économiques ont toutefois conduit à une concentration des initiatives économiques et budgétaires urgentes visant à faire face à la gravité de la crise économique et financière. Ces mesures ont suscité de grandes inquiétudes quant à leur contrôle démocratique et leur impact social, éléments qui n'ont pas suffisamment été pris en considération. Fondamentalement, la réponse apportée à la crise a suscité des préoccupations quant à la transparence, la responsabilité et la viabilité du processus décisionnel européen, en raison notamment du recours répété à la méthode intergouvernementale.

2.4 Pendant la crise, une grande majorité des États membres de l'Union européenne a signé des traités intergouvernementaux, qui sont des instruments juridiques conclus en dehors des procédures des traités européens. Il s'agit en l'occurrence du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) et du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES). Ces traités ont été mis en œuvre sans qu'il n'y ait eu de véritable débat public ou transparent. Une telle approche intergouvernementale, incarnée par le Conseil européen, peut s'expliquer par la dimension financière de la crise et l'urgence avec laquelle il a fallu déployer des instruments de poids pour la surmonter. Cela pose la question des conflits susceptibles de survenir entre le caractère intergouvernemental de ces traités et les règles de droit propres à l'Union européenne.

2.5 L'Union européenne est aujourd'hui contrainte de surmonter une fragmentation croissante ainsi qu'une crise économique, sociale et politique génératrice de divisions profondes, qui va de pair avec une augmentation des tensions sociales, cet ensemble créant des divergences accrues. L'Europe d'aujourd'hui voit le retour de certains préjugés et de stéréotypes nationaux ainsi que la recrudescence des divisions entre ses populations et les États qui la composent, avec la montée en puissance de mouvements populistes et antieuropéens. Il est donc nécessaire et urgent de promouvoir ce qui unit les peuples d'Europe, par opposition à ce qui les divise. Ce sera là un processus de longue haleine qui devrait débiter immédiatement.

2.6 C'est aussi une Europe où les citoyens ont une confiance limitée envers les institutions européennes et portent un regard très critique sur les politiques démocratiques traditionnelles. Ce phénomène est surtout visible au niveau *national*, comme le montrent les résultats de récentes élections. Mais l'impact s'en ressent fortement au niveau *européen*. Lors des élections au Parlement européen de 2014, environ un quart des sièges ont été remportés par des candidats de partis affichant leur scepticisme à l'égard du projet européen ou de certaines politiques de l'Union européenne. En dépit des responsabilités qu'ont eues les États membres dans la crise, les citoyens ont le sentiment que c'est «l'Europe» qui est responsable des problèmes socio-économiques ou que les institutions de l'Union européenne ne font pas assez d'efforts pour améliorer leur vie quotidienne. Néanmoins, il existe encore une importante majorité d'électeurs qui sont favorables à la poursuite de l'intégration européenne.

2.7 Le risque que le Royaume-Uni sorte de l'Union européenne à la suite d'un référendum qui se tiendrait en 2017 ou avant, de même que l'instabilité persistante de la Grèce, sont d'autres éléments qui expliquent que l'Union européenne se trouve à un carrefour politique. De fait, l'on pourrait affirmer que l'Europe ne sait plus où elle va s'agissant de l'approfondissement de l'intégration européenne et que son évolution et son identité, actuelles et futures, suscitent de nombreux points d'interrogation. Si, par le passé, l'intégration européenne était mue par une vision (paix, réconciliation, prospérité, etc.), nous avons affaire aujourd'hui à une Europe qui «réagit» aux menaces et aux défis au lieu d'être à la manœuvre.

2.8 Or, comme l'a déclaré M. VAN ROMPUY, ancien président du Conseil européen, l'Union européenne doit aujourd'hui s'employer à trouver un juste équilibre entre une Europe «libératrice de potentiel», capable d'ouvrir de nouvelles perspectives, et une Europe «soucieuse du bien-être» de ses citoyens et capable de les soutenir⁽⁵⁾. C'est précisément cette synergie, renforcée par une nouvelle dimension participative, qui encouragera les citoyens européens et, par conséquent, les responsables politiques, à reprendre confiance dans le projet européen, dans l'esprit du préambule du traité sur l'Union européenne.

(5) Discours d'Herman Van Rompuy, *Y a-t-il besoin d'un «nouveau pacte» pour l'Europe? (Is there a need for a «New PACT for Europe?»)*, Bruxelles, le 17 juin 2015.
<http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9 Aux difficultés internes auxquelles l'Union européenne est confrontée s'ajoute un nombre grandissant de défis extérieurs cruciaux. Il s'agit notamment de la montée d'un sentiment de crainte ou d'insécurité face aux problématiques du terrorisme, de la pression migratoire, de la sécurité énergétique et de la cohésion territoriale, à quoi s'ajoute une instabilité croissante des territoires situés aux frontières orientales et méridionales de l'Union européenne.

2.10 Dans ce contexte extrêmement éprouvant, il est à présent urgent de rouvrir le débat sur l'efficacité du fonctionnement de l'Union européenne et sur le rôle des traités dans ce processus. Le moment est venu d'examiner comment obtenir de meilleurs résultats pour les citoyens européens et d'adapter et de renforcer le cadre institutionnel actuel.

2.11 Un autre élément tout aussi important est la nécessité de restaurer la confiance en déployant davantage d'efforts pour expliquer aux citoyens quels sont les avantages de l'Union européenne et en prêtant une oreille attentive à leurs préoccupations ainsi qu'à celles des organisations représentatives de la société civile. La perception dominante est que l'Union européenne n'a réussi ni à élaborer ni à mettre en œuvre des stratégies durables, inclusives et équilibrées axées sur l'investissement et la croissance ainsi que sur la réduction des inégalités. De plus, l'Union européenne n'a pas obtenu de résultats concrets pour ses citoyens, point sur lequel les États membres ont aussi une part de responsabilité. Il en résulte au final un manque de confiance croissant de la part des citoyens de l'Union européenne, le sentiment que les institutions de l'Union européenne s'immiscent de manière indue dans les affaires locales et un déficit croissant en informations correctes. Il est primordial de rétablir la confiance dans l'Union européenne. L'Union européenne est à un tournant et l'acceptation par ses citoyens sera cruciale pour aller de l'avant dans ce domaine.

3. Mieux tirer parti des traités européens en vigueur

3.1 Il est indubitable que les traités européens en vigueur recèlent des possibilités qui n'ont pas été mises à profit et qui pourraient être utilisées pour améliorer les politiques et, partant, renforcer l'Union européenne sur le plan intérieur et extérieur. Qu'il s'agisse d'examiner des mesures plus approfondies ou d'améliorer leur mise en œuvre, il existe une large gamme de domaines politiques et d'instruments techniques qui pourraient être exploités. Ce devrait être la priorité actuelle de l'Union européenne et de son système institutionnel.

3.2 En dépit de la nécessité de revoir certains aspects de l'actuel cadre institutionnel de l'Union européenne en procédant à des modifications spécifiques du traité, il convient de relever que les conditions requises à cet effet ne sont pas réunies aujourd'hui. Le CESE ne se penchera donc sur la question des modifications et ajustements à apporter aux traités qu'en tant que de besoin.

3.3 Pour recouvrer la confiance des citoyens, il est primordial que l'Union européenne garantisse la cohérence entre toutes les politiques et actions de l'Union européenne, comme le prévoit l'article 7 du TFUE, améliorant ainsi l'application des traités existants. Cela suppose de trouver un équilibre entre la cohésion territoriale, d'une part, et les dimensions économique et sociale des traités, d'autre part. À cette fin, il faudrait en particulier parvenir à l'application pleine et entière de l'article 3 du TUE, qui dispose, entre autres, que l'Union doit se fonder sur *«une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement [...] et qui promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres»*.

3.4 Les cinq clauses horizontales du TFUE, qui concernent plus particulièrement la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (article 8), la garantie d'un niveau élevé d'emploi, d'une protection sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion sociale (article 9), la lutte contre les discriminations (article 10), la protection de l'environnement (article 11) et la protection des consommateurs (article 12), sont autant d'exemples de dispositions insuffisamment mises à profit. Ces clauses gagneraient à être utilisées à l'avenir pour promouvoir davantage d'interconnexions entre les politiques européennes et accroître la responsabilisation à l'égard des citoyens de l'Union européenne.

3.5 Par ailleurs, un large éventail de domaines d'action pourrait être davantage mis à profit. Jusqu'ici, c'est le **marché intérieur** qui a été le principal instrument d'intégration des 28 États membres⁽⁶⁾. Il conviendrait de le compléter par de nouvelles formes d'intégration, afin de générer de la croissance, de la compétitivité, des emplois et des avantages pour tous les citoyens et régions de l'Union européenne. À cette fin, l'Union européenne doit prendre des mesures importantes avant

⁽⁶⁾ Titres I à IV du TFUE.

tout dans les secteurs des marchés des produits, de l'énergie, des transports, des services, du marché du travail, des marchés publics, de la propriété intellectuelle et de l'économie numérique. En outre, il convient que les réformes menées au niveau national soient plus transparentes en matière de fiscalité, qu'elles s'attaquent à la concurrence fiscale déloyale et qu'elles soient complétées par des mesures politiques plus amples au niveau de l'Union européenne⁽⁷⁾.

3.6 Deux grands groupes de secteurs dans lesquels les politiques européennes devraient être renforcées sont **l'union de l'énergie** et le **marché unique numérique**. Ce dernier fait l'objet d'un avis spécifique du CESE qui est en préparation, le thème n'étant dès lors pas examiné en détail dans le présent avis.

3.7 Afin de surmonter la menace extérieure de l'insécurité énergétique, l'Union européenne pourrait appliquer les dispositions existantes de l'article 194 du TFUE et se diriger vers une union de l'énergie. Le CESE a toujours plaidé pour plus d'Europe en matière de politique énergétique et a préconisé que la solidarité devienne le moteur de la mise en place d'une politique énergétique européenne. L'article 194 permettrait l'établissement d'un système de gouvernance efficace et transparent de l'union de l'énergie, qui rendrait la politique énergétique de l'Union européenne plus efficace, en réduirait les coûts, apporterait de la valeur aux citoyens et donnerait de la visibilité à l'Union européenne vis-à-vis de ses partenaires internationaux. La promotion des énergies renouvelables et le soutien apporté à la transition énergétique des entreprises font partie intégrante de ce processus.

3.8 De plus, des avancées substantielles pour stimuler une croissance inclusive, la compétitivité, l'emploi et des avantages pour tous les citoyens et toutes les régions de l'Union européenne pourraient être réalisées dans le cadre du prochain examen à mi-parcours de la **stratégie Europe 2020**. Cela nécessite des réformes qui ciblent les investissements de l'Union européenne, au bénéfice de la compétitivité et de l'innovation, de l'emploi, de l'efficacité dans l'utilisation des ressources, d'une réindustrialisation durable, d'emplois décents et plus nombreux, de l'égalité sur le marché du travail, de la cohésion sociale et régionale, de l'inclusion et du bon fonctionnement du marché intérieur. Le CESE insiste sur le fait que l'Union européenne n'a pas besoin d'une stratégie totalement neuve, mais d'une stratégie Europe 2020 qui soit beaucoup plus efficace⁽⁸⁾, notamment au moyen d'un semestre européen sans cesse plus efficient, équilibré et démocratique.

3.9 Une réforme du système de **ressources propres** de l'Union européenne qui simplifierait le système actuel de contributions et de paiements pour les États membres instaurerait un nouveau système de ressources propres et réformerait le système de corrections, pourrait contribuer à la réalisation d'économies d'échelle et à la concrétisation des objectifs politiques de l'Union européenne. Modifier le système de ressources propres signifierait que l'article 201 du traité de Rome, devenu par la suite l'article 311 du TFUE, serait appliqué pour la première fois de manière correcte et intégrale. Pour le CESE, il est crucial que le système de ressources propres réponde à plusieurs critères, notamment: l'équité, l'efficacité, la stabilité, la transparence, la simplicité, la responsabilité, la discipline budgétaire, l'accent mis sur la valeur ajoutée européenne, la subsidiarité et la souveraineté fiscale. Pour atteindre ces objectifs, il est proposé de saisir l'occasion offerte par la prochaine révision à mi-parcours du budget de l'Union européenne, afin d'adopter les propositions pertinentes du groupe à haut niveau présidé par M. MONTI. L'objectif principal doit être de renforcer l'autonomie du budget de l'Union européenne, de lui permettre d'avoir un effet de levier ainsi qu'une plus grande complémentarité avec les budgets nationaux. Cela contribuera directement à réaliser des économies d'échelle et à atteindre les objectifs de l'Union européenne⁽⁹⁾.

3.10 L'Union européenne a également besoin de réformes pour renforcer le sentiment que nous partageons une **citoyenneté commune** au niveau européen. Pour ce faire, il est absolument indispensable d'associer les citoyens au processus décisionnel européen. Il faut dès lors donner aux citoyens, dans tous les États membres de l'Union européenne, le sentiment qu'ils participent à ce processus conjoint qui sert une cause commune. Une possibilité pour y parvenir serait de donner aux citoyens l'occasion d'élire les membres du Parlement européen à partir de listes transnationales, c'est-à-dire de plusieurs États membres mais de partis européens, plutôt que de voter uniquement pour des partis nationaux. Il pourrait toutefois être nécessaire, à cette fin, de modifier les traités, en l'occurrence l'article 223 du TFUE.

⁽⁷⁾ Avis sur le thème «Achever l'Union économique et monétaire — le rôle de la politique fiscale» du 10 décembre 2014 (JO C 230 du 14.7.2015, p. 24).

⁽⁸⁾ Avis du 19 février 2015 sur «Les avancées de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et les moyens de réaliser ses objectifs d'ici 2020» (JO C 251 du 31.7.2015, p. 19).

⁽⁹⁾ Avis du 29 mars 2012 sur la «Proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne» [COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)] et sur la «Proposition modifiée de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne» [COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)] (JO C 181 du 21.6.2012, p. 45).

3.11 Dans ce contexte, le CESE a souligné la nécessité de mettre effectivement en œuvre la **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, à travers de nouvelles initiatives ciblées⁽¹⁰⁾. Il insiste sur le fait qu'il faut garantir l'égalité pour tous en portant une attention particulière aux groupes de population vulnérables. Il souligne que, au niveau de l'Union européenne, les prescriptions de la charte s'appliquent à tous les organes, agences et institutions. Il invite instamment les États membres à construire une culture des droits fondamentaux orientée vers la protection et la promotion de ceux-ci à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les domaines d'action et de législation, ainsi qu'à examiner et cerner les incidences spécifiques sur les droits fondamentaux durant le processus de transposition. Le CESE encourage vivement la Commission à agir résolument en sa qualité de gardienne des traités et à recourir à la procédure d'infraction sans se laisser arrêter par des considérations politiques. En outre, il a appelé toutes les institutions, agences et organes de l'Union européenne ainsi que ses États membres qui contribuent à la mise en œuvre des droits fondamentaux à promouvoir ceux-ci avec la participation de la société civile. Toute réglementation relative à la gouvernance économique et au fonctionnement du marché intérieur doit prendre en compte les dispositions de la charte de l'Union européenne, au moyen d'une évaluation spécifique⁽¹¹⁾.

3.12 Enfin, ces dix dernières années, l'Union européenne des Vingt-huit (EU-28) a dû faire face à des défis majeurs et à des problèmes générateurs de divisions sociales auxquels aucun État membre ne peut valablement répondre seul. Seules des politiques coordonnées et une action commune au niveau européen peuvent permettre d'obtenir des résultats positifs en la matière. C'est principalement le cas dans les secteurs des **politiques d'immigration et d'asile** et de la **politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**. Dans ces deux domaines, les traités européens en vigueur fournissent une grande latitude de manœuvre et nombre de leurs dispositions n'ont pas été exploitées faute de volonté politique commune et convergente⁽¹²⁾. À cet égard, il conviendrait d'exploiter davantage les articles 21 à 46 du TUE et les articles 76 à 81 du TFUE.

3.13 Pour aller de l'avant, il est nécessaire d'allier ambition, pragmatisme et innovation. Le CESE est d'avis que la période actuelle nous offre une chance de surmonter les défis de l'Union européenne et de nous efforcer de franchir un nouveau cap dans son évolution. C'est l'occasion de concevoir un nouveau pacte, entre les États membres et entre l'Union européenne et ses citoyens, en faveur d'une Europe qui renforcera la coopération, la compétitivité et la croissance, l'intégration et la solidarité.

3.14 Il est évident que la «coopération renforcée» (définie à l'article 20 du TUE) est un autre instrument insuffisamment utilisé. Cette procédure a été appliquée pour la première fois dans le domaine du divorce et de la séparation de corps puis dans le cadre de la mise en place d'une protection par brevet unitaire dans l'Union européenne, ainsi que de la proposition visant à introduire une taxe sur les transactions financières. L'on pourrait en outre recourir à la clause «passerelle» (voir article 48, paragraphe 7, du TUE). Toutefois, ces révisions requièrent l'unanimité parmi les gouvernements des États membres au Conseil européen ou au Conseil, ce qui risque d'être difficile à obtenir. Ces deux instruments pourraient, en principe, simplifier et accélérer le processus décisionnel de l'Union européenne.

3.15 Il importe dès lors au plus haut point de s'appuyer sur les conclusions du Conseil européen qui, lors de sa réunion des 26 et 27 juin 2014, a convenu que «la notion d'union sans cesse plus étroite permet aux différents pays d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaitent approfondir l'intégration, tout en respectant la volonté de ceux qui ne souhaitent pas poursuivre l'approfondissement»⁽¹³⁾. Cette déclaration jette les bases d'une Union européenne différenciée à laquelle chacun des 28 États membres participent, le cas échéant à des degrés divers, ce qui facilite une coopération renforcée dans des secteurs stratégiques à laquelle tous les États membres restent cependant libres de participer pleinement.

3.16 En outre, le CESE estime que le rôle des stratégies macrorégionales revêt une importance croissante pour l'avenir de l'Union. Les renforcer et les étendre pourrait contribuer: à faire émerger un niveau européen intermédiaire, susceptible de dégager une convergence au niveau de l'Union européenne et d'y associer systématiquement la société civile organisée, et notamment les partenaires économiques et sociaux.

⁽¹⁰⁾ Avis du 21 septembre 2011 sur la «Communication de la Commission — Stratégie pour la mise en œuvre effective de la charte des droits fondamentaux par l'Union européenne» (JO C 376 du 22.12.2011, p. 74).

⁽¹¹⁾ Si les traités devaient être révisés, le CESE a déjà suggéré d'y inclure un protocole sur le progrès social. Voir l'avis du 17 janvier 2013 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'Acte pour le marché unique II — Ensemble pour une nouvelle croissance» (JO C 76 du 14.3.2013, p. 24).

⁽¹²⁾ Avis portant respectivement sur les politiques européennes d'immigration, du 11 septembre 2014 (JO C 458 du 19.12.2014, p. 7), sur le thème «Politique européenne d'immigration et relations avec les pays tiers», du 9 juillet 2014 (JO C 451 du 16.12.2014, p. 1), et sur «La nouvelle politique extérieure et de sécurité de l'Union européenne et le rôle de la société civile», du 27 octobre 2011 (JO C 24 du 28.1.2012, p. 56).

⁽¹³⁾ Paragraphe 27 des conclusions.

4. Renforcer la zone euro et achever l'UEM

4.1 L'objectif consistant à améliorer l'architecture défaillante de l'Union économique et monétaire (UEM) et à renforcer la gouvernance économique a été au centre de la stratégie de crise de l'Union européenne ces dernières années. Les mesures prises d'urgence pour maintenir l'UEM à flot ont conduit à un certain nombre d'évolutions, mais celles-ci ont toujours eu lieu à l'issue d'un processus de décision intergouvernemental. Il importe maintenant de veiller à ce que ces solutions intergouvernementales ne deviennent pas un cadre juridique permanent qui viendrait s'ajouter aux traités de l'Union européenne.

4.2 Dans un tel contexte, il s'impose de passer rapidement du système actuel, fondé sur des règles destinées à garantir la discipline budgétaire, à un processus de convergence accrue entre les pays de la zone euro.

4.3 Dans un premier temps, l'euro étant l'unité monétaire de l'Union européenne, il faut que les États membres appartenant à la zone euro accélèrent et approfondissent leur intégration moyennant l'achèvement de l'UEM, **processus qui doit rester ouvert à tous les États membres de l'Union européenne**. Celui-ci pourrait être réalisé grâce à une gouvernance solide et par le renforcement du cadre institutionnel de la zone euro, en se basant sur les éléments suivants:

- un **pilier monétaire et financier**, lequel est en grande partie déjà en place et qui devrait comprendre la mise en œuvre d'une véritable union bancaire pilotée par l'Union européenne afin d'instaurer un marché paneuropéen des capitaux tout en protégeant les contribuables contre des prises de risques excessives et des défaillances désordonnées;
- un **pilier économique** afin de renforcer le processus décisionnel propre à la politique économique, ce qui permettra de favoriser la croissance, l'emploi, la compétitivité, la convergence et la solidarité européennes;
- un **pilier social**, indissociable du progrès et de l'efficacité économiques, de sorte à garantir la pleine application des traités européens, en conformité avec l'article 3 du TUE, et à améliorer la cohésion sociale et territoriale;
- un **pilier politique** garantissant davantage de responsabilité et de légitimité démocratique en vue d'accroître la crédibilité et la confiance.

4.4 Par ailleurs, il faudrait prendre des mesures visant à introduire un budget pour la zone euro, ce qui permettrait d'absorber les chocs risquant de se produire à l'avenir, à condition que cette capacité budgétaire potentielle soit conçue comme une aide subordonnée à des efforts de réforme. Comme le CESE l'a indiqué dans son avis d'initiative intitulé «Achever l'Union économique et monétaire»⁽¹⁴⁾, ce budget de la zone euro pourrait être financé par une taxe sur les transactions financières s'appliquant à l'ensemble de la zone, par une taxe sur le carbone, par une contribution temporaire ou encore par l'émission d'obligations communes. Toutefois, un accord fait toujours défaut quant à l'une ou l'autre de ces options.

4.5 Il sera possible de progresser sur la voie d'une gouvernance économique de l'Europe en renforçant la dimension sociale de l'Union européenne. Cette démarche devra se fonder sur une application plus équilibrée de l'article 3 du TUE, qui dispose que l'Union européenne doit trouver un équilibre entre l'efficacité économique, la dimension sociale et la cohésion territoriale. Par ailleurs, les articles 151 et 153 du TFUE visent à encourager une harmonisation des systèmes de protection sociale des États membres, question qui a été abordée par le CESE en 2013⁽¹⁵⁾.

4.6 Dans le même temps, nous devons renforcer la légitimité démocratique de l'Union européenne afin de consolider son cadre politique, et en particulier le rôle du Parlement européen. Il est possible, à cette fin, de mettre en œuvre des mesures concrètes dans le cadre du traité et des règles actuellement en vigueur. Mais à moyen et à long terme, il serait souhaitable qu'une révision éventuelle du traité mette les dispositions institutionnelles en cohérence avec les exigences et impératifs d'une véritable union politique. Le CESE a déjà approuvé une feuille de route très détaillée pour la réalisation du pilier politique de l'UEM, qui présente un large éventail d'actions possibles⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Avis du 9 juillet 2014 sur le thème «Achever l'Union économique et monétaire — Les propositions du Comité économique et social européen pour la prochaine législature européenne» (JO C 451 du 16.12.2014, p. 10).

⁽¹⁵⁾ Avis sur le thème «Pour une dimension sociale de l'Union économique et monétaire européenne», du 22 mai 2013 (JO C 271 du 19.9.2013, p. 1), et avis sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire européenne», du 17 octobre 2013 (JO C 67 du 6.3.2014, p. 122).

⁽¹⁶⁾ Avis du 27 mai 2015 sur le thème «Achever l'UEM — Le pilier politique» (ECO/376) (JO C 332 du 8.10.2015, p. 8).

4.7 Le CESE prend note du rapport des cinq présidents du 22 juin 2015 au Conseil européen («Compléter l'Union économique et monétaire») et espère qu'il servira de base à des mesures plus décisives, comme indiqué ci-dessus ⁽¹⁷⁾.

5. Consolider la participation de la société civile, la démocratie et la responsabilisation: la voie à suivre

5.1 Le citoyen doit être au cœur de tout le débat sur l'avenir de l'Union européenne. La démocratie et la responsabilité sont des concepts fondamentaux en matière de citoyenneté européenne. En sa qualité de gardienne des traités, la Commission européenne doit jouer un rôle central dans la mise en œuvre de ces principes. En tant qu'institution qui détient le monopole de l'initiative législative, la Commission joue aussi un rôle essentiel pour équilibrer les forces et intérêts divers qui composent l'Union européenne. Cette recherche d'équilibre doit être menée parallèlement à une mise en œuvre plus efficace des principes de subsidiarité et de proportionnalité, afin de rendre la gouvernance de l'Union européenne plus démocratique et plus participative.

5.2 Le traité de Lisbonne a renforcé le rôle du Parlement européen et conféré un rôle proactif aux États membres, à travers un Conseil renforcé. Toutefois, à l'avenir, il sera nécessaire d'élargir encore les compétences du Parlement européen, par exemple en accroissant son rôle dans la gouvernance économique européenne et dans le semestre européen, et de mettre en œuvre un partage des responsabilités et une coopération interinstitutionnelle plus équilibrés entre les trois institutions, ce qui garantira une méthode de l'Union européenne plus solide. À cet égard, le recours étendu à la procédure du «trilogue» pour l'adoption d'actes en première et deuxième lectures de la procédure législative ordinaire constitue une question présentant un intérêt particulier ⁽¹⁸⁾. Les «trilogues» sont dans une large mesure devenus la règle, ce qui va à l'encontre des principes démocratiques de transparence et de responsabilité ainsi que du maintien nécessaire de l'équilibre entre les trois institutions dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Aussi le CESE plaide-t-il pour un retour à l'esprit, sinon à la lettre, de la procédure législative normale, les «trilogues» devant rester des exceptions.

5.3 En outre, la méthode de l'Union européenne sera aussi appliquée de manière plus efficace à travers la subsidiarité «horizontale». Cette notion, ainsi que celle de subsidiarité «verticale», n'est pas explicitement définie par les traités. Néanmoins, elle confère une reconnaissance au rôle public joué par des acteurs privés tels que les citoyens et les organisations représentatives de la société civile, à leur participation à l'élaboration des politiques et aux processus de prise de décision au moyen de leur rôle consultatif spécifique, ainsi qu'au rôle législatif autonome des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social européen.

5.4 En fait, cette notion de subsidiarité «horizontale», parfois aussi appelée «fonctionnelle», est déjà implicitement reconnue par les traités dans les articles 152, 154 et 155 du TFUE sur le dialogue social et le rôle des partenaires sociaux.

5.5 De même, l'article 11 du TUE établit le principe de la démocratie participative en tant qu'élément complémentaire essentiel de démocratie représentative visée aux articles 10 et 12 du TUE ⁽¹⁹⁾, laquelle est le socle fondamental de la démocratie. Comme le CESE l'a souligné à maintes reprises, l'article 11, paragraphes 1 et 2, du TUE ⁽²⁰⁾ ouvre des perspectives importantes pour le développement de la démocratie européenne en jetant les bases de la pérennisation d'un dialogue civil structuré au niveau européen, à côté du dialogue politique entre les institutions de l'Union européenne et les États membres.

5.6 De plus, la méthode de l'Union européenne doit être complétée par une intensification de la subsidiarité «verticale», à savoir un rôle renforcé des parlements nationaux dans le cadre du processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne et un accroissement de leur coopération avec le Parlement européen.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fr.pdf

⁽¹⁸⁾ Les «trilogues» sont prévus dans la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 13 juin 2007 sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision (article 251 du traité instituant la communauté européenne) (JO C 145 du 30.6.2007, p. 5).

⁽¹⁹⁾ Sur le rôle des parlements nationaux et celui du Parlement européen, respectivement.

⁽²⁰⁾ L'article 11, paragraphes 1 et 2, dispose ce qui suit:

«Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.

Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.»

5.7 Fondamentalement, tous les objectifs mentionnés ci-dessus pourraient déjà être réalisés dans le cadre des traités en vigueur. S'agissant en particulier de la participation civile, de la démocratie et de la responsabilisation, des avancées substantielles pourraient être réalisées en approfondissant les politiques européennes, ainsi qu'en améliorant les processus et la mise en œuvre. Or, comme cela a déjà été indiqué dans deux avis du CESE ⁽²¹⁾ ⁽²²⁾, des progrès limités ont été accomplis pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 11 de manière effective, de même que pour donner corps au concept de démocratie participative.

5.8 C'est également le cas en ce qui concerne l'initiative citoyenne européenne (ICE) visée au paragraphe 4 de l'article 11. L'ICE devrait être un instrument central de la démocratie participative et de la citoyenneté active mais elle est, sous sa forme actuelle, largement inefficace et ses modalités de mise en œuvre doivent faire l'objet d'une révision substantielle.

5.9 Ce concept de subsidiarité «horizontale» doit être renforcé et étendu à l'avenir à d'autres domaines d'action, au moyen d'un dialogue civil structuré, par exemple dans les secteurs de la protection de l'environnement et des consommateurs. Cela renforcerait le rôle des organisations représentatives de la société civile dans les processus européens, en leur permettant de participer pleinement aux domaines d'action qui les concernent et en concrétisant ainsi le principe de la démocratie participative. Afin d'atteindre cet objectif, le CESE a, en sa qualité de représentant institutionnel européen de la société civile organisée, un rôle clé à jouer pour exploiter pleinement le potentiel de la démocratie participative et pour approfondir et renforcer le dialogue civil, en partenariat avec les institutions de l'Union européenne.

5.10 En tant que représentant institutionnel de la société civile au niveau européen, son rôle est triple: i) faciliter et soutenir le dialogue entre les organisations représentatives de la société civile européenne et avec les institutions européennes, ii) garantir une participation pérenne de la société civile organisée aux processus politiques de l'Union européenne et iii) assurer le suivi de l'application de l'article 11 du TUE.

5.11 Par conséquent et en tant qu'organe consultatif des institutions de l'Union européenne ⁽²³⁾, le CESE a la possibilité de jouer pleinement un rôle de i) catalyseur et coordinateur, s'agissant du dialogue entre les organisations de la société civile et avec celles-ci, ii) principal intermédiaire entre les organisations de la société civile et les organes décisionnels de l'Union européenne et iii) lien effectif entre les niveaux nationaux et européen. Si les traités devaient être révisés, le CESE exigerait que ce rôle soit explicitement reconnu ⁽²⁴⁾.

5.12 La relance du programme «Mieux légiférer» reflète la volonté de la nouvelle Commission de mettre fortement l'accent sur son travail d'évaluation, en associant à ce processus les autres institutions, les autorités nationales et la société civile au sens large. En tant qu'organe consultatif, la participation du CESE à l'évaluation des politiques est fondamentale en ce qu'elle se fonde sur le rôle légitime qui est le sien dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne: i) protéger ce que l'Union européenne a réalisé pour répondre aux besoins des citoyens européens et ii) mettre en garde contre toute entrave à la mise en œuvre des politiques et de la législation de l'Union européenne ou contre d'éventuelles lacunes.

⁽²¹⁾ Avis du 14 novembre 2012 sur les «Principes, procédures et actions pour la mise en œuvre des articles 11, paragraphes 1 et 2, du traité de Lisbonne» (JO C 11 du 15.1.2013, p. 8).

⁽²²⁾ Avis du 2 juillet 2015 sur l'«Évaluation des consultations des parties prenantes de la Commission européenne» (JO C 383 du 17.11.2015, p. 57).

⁽²³⁾ S'agissant du cadre institutionnel de l'Union, l'article 13, paragraphe 4, du TUE précise que «**le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives**».

⁽²⁴⁾ Il a déjà adressé cette proposition au Conseil européen dans un avis de 2006, soit pendant la période de réflexion qui a suivi l'échec de la ratification du traité constitutionnel. Voir avis du 17 mai 2006 intitulé «Contribution au Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 — Période de réflexion» (JO C 195 du 18.8.2006, p. 64).

5.13 Dans le cadre du rôle qui revient au Comité en vertu de l'article 13, paragraphe 4, du TUE, tant le protocole de coopération conclu entre le CESE et la Commission européenne le 22 février 2012 que l'accord de coopération signé entre le Comité et le Parlement européen le 5 février 2014 reconnaissent la valeur ajoutée considérable que le CESE peut apporter au programme «Mieux légiférer» en transmettant la contribution de la société civile tout au long du cycle politique de l'Union européenne⁽²⁵⁾. Aussi le CESE demande-t-il que son rôle institutionnel soit clairement reconnu dans une future révision de l'accord interinstitutionnel sur l'amélioration de la réglementation⁽²⁶⁾.

5.14 Afin de contribuer efficacement à tout cela, le CESE lui-même devrait pleinement faire usage de son potentiel et renforcer son rôle, son fonctionnement et ses méthodes de travail, ainsi que ses liens opérationnels avec les principaux réseaux et organisations de la société civile européenne. Le CESE est par ailleurs en train d'accroître la pertinence de ses travaux en concentrant davantage ses efforts sur des groupes de politiques prioritaires de l'Union européenne, dans le contexte de la fonction consultative qui lui est assignée par les traités.

5.15 De cette manière, le CESE pourra apporter une contribution de taille au développement du potentiel offert par le traité de Lisbonne dans des domaines d'action présentant un intérêt direct pour les citoyens ainsi qu'au recensement de lacunes éventuelles nécessitant de modifier et d'adapter les politiques concernées afin de mieux répondre à leurs besoins.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Le paragraphe 18 du protocole sur la coopération avec la Commission prévoit que «le Comité contribue à l'évaluation de la mise en œuvre de la législation de l'Union, en particulier des clauses horizontales, prévues aux articles 8 à 12 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».

L'accord de coopération conclu avec le Parlement européen dispose que le CESE transmettra systématiquement au Parlement européen les «études d'impact de la législation européenne» qui seront accompagnées «d'informations et de contenus utiles fournis par la société civile sur la façon dont la législation en vigueur et les programmes de financement fonctionnent en réalité, et sur les défaillances dont il faut tenir compte dans l'élaboration et la révision de la législation et les politiques de l'Union européenne».

⁽²⁶⁾ Avis du 16 septembre 2015 sur les actes délégués (INT/768) (voir page 145 du présent Journal officiel).