



Étude „Union politique“ Participation démocratique et sécurité sociale

Ulrich von Alemann, Domenica Dreyer
Eva G. Heidbreder, Hartwig Hummel

Étude scientifique commanditée par la Ministre des Affaires fédérales, de l'Europe et des Médias du Land Rhénanie du Nord-Westphalie.

Cette étude se base sur les discussions qui se sont déroulées au sein du comité d'experts de politique européenne de la Ministre. Le contenu de cette étude relève de la responsabilité de FINE. Cette étude doit constituer une base de réflexion pour le développement des analyses et des recommandations ici présentées.

(Version de février 2013)

Résumé

« Union politique »

Participation démocratique et sécurité sociale

- 1 Dans cette étude destinée à la Ministre des Affaires européennes du Land Rhénanie du Nord-Westphalie, FINE présente les perspectives qu'ouvrent des projets sociologiques à une union politique dont la vocation est de faire progresser l'intégration européenne. FINE part du principe qu'une union économique et monétaire européenne capable de fonctionner a besoin d'une légitimité démocratique, d'une authentique démocratisation et d'une base sociale élargie.
- 2 Pendant ces dernières années marquées par la crise monétaire et fiscale et au cours des dernières décennies, la politique européenne s'est essentiellement axée sur le quadrilatère formée par les libertés fondamentales, à savoir libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Une gestion constructive de l'actuelle crise ne peut être couronnée de succès que si le triangle formé par les grandes idées des pères fondateurs sont mises plus activement en exergue : l'Europe, projet de paix, de démocratie et de progrès social. Ce triangle qui repose comme un toit sur le quadrilatère des libertés fondamentales constitue l'architecture de la demeure européenne de l'avenir.
- 3 La crise de légitimité de l'Union européenne ne pourra être surmontée que si la politique européenne offre d'authentiques options politiques. Cela suppose que des décisions de fond ne doivent pas être présentées en bloc comme un choix soit pour soit contre l'Union européenne et que toute controverse politique arguant de la nécessité d'un accord rapide doit être évitée. Les citoyens ne devraient plus être consultés seulement à intervalle régulier afin d'apporter la preuve de leur loyauté envers une Europe des élites, mais bien plus participer eux-mêmes aux débats politiques.

- 4 Toutefois, une telle « politisation » exige avant tout que les forces politiques, donc les parties, se perçoivent différemment au sein de la politique européenne. La campagne des élections européennes de 2014 offrirait la chance de réaliser cette politisation. Les partis européens devraient offrir un choix entre différentes solutions politiques claires et nettes, mener une campagne électorale axée sur l'Europe, présenter un candidat tête de liste au poste de Président de la Commission et être associés au choix des candidats nationaux des élections européennes.
- 5 Cette « politisation » de la politique européenne pourrait être renforcée par une valorisation du Parlement en tant qu'institution. Une fragmentation du parlementarisme européen par un parlement de la zone euro, qu'elle qu'en soit son organisation, serait un recul de l'intégration européenne.
- 6 Une « politisation » de la politique européenne pourrait, au-delà de la démocratie représentative, bénéficier des instruments de la démocratie directe, comme par exemple le système européen de l'initiative citoyenne. Dans ce cas, le défi est avant tout de la mettre à l'épreuve et d'améliorer sa réalisation pratique, en dépassant les possibilités qu'offre la loi.
- 7 Une autre solution de fond à l'actuelle politique européenne serait avant tout une Union sociale européenne. Elle s'adresserait aux peurs de nombreux citoyens que déclenchent dumping social, polarisation sociétal et réduction des prestations sociales à cause des pressions fiscales qui sont considérés comme une conséquence de la politique européenne. Cette « politisation » pourrait se fonder sur l'idée européenne d'origine comme étant un « investissement » dans la paix sociale.
- 8 Une Union sociale européenne ne vise pas à une harmonisation et une centralisation par la contrainte des systèmes sociaux nationaux, mais plutôt à la définition d'un cadre européen commun pour la politique sociale et sa concrétisation aux niveaux européen, national et régional dans le respect du principe de subsidiarité. Au-delà de ce cadre minimal, il faudrait organiser la couverture des risques de base (par ex. assurance maladie et assurance-

dépendance), garantir le niveau de vie (assurance chômage et retraite) et offrir des services sociaux (par ex. garde d'enfants, soin des personnes âgées) en fonction de la capacité économique et les garantir à un niveau minimal, ce que l'on appellera le « modèle corridor ».

9 La réalisation de l'Union sociale européenne ne devrait pas seulement être contrôlée aux niveaux politique et institutionnel, mais aussi au niveau de la société par les partenaires sociaux et les associations sociales qui devraient disposer d'un droit d'information et d'un droit de recours.

10 L'actuelle gestion de crise entraîne un recul des acquis sociaux et des objectifs de politique sociale. La première tâche d'une Union européenne sociale serait de quitter cette voie dangereuse et de continuer de développer activement ces acquis. Cela permettrait une politisation digne de ce nom.

Table des matières

- 1 « L'Union politique », une solution à la crise
- 2 L'idée fondamentale de l'Union européenne et l'élément au cœur de la politique démocratique
- 3 Surmonter la crise de légitimité en politisant l'Union européenne
 - 3.1 Crise de légitimité de l'Union européenne
 - 3.2 Débat sur une « Union politique »
 - 3.3 Pistes pour un approfondissement de la démocratisation de l'Union européenne
- 4 Propositions pour une organisation démocratique de l'Union politique
 - 4.1. « Parlementarisation » : Sauvegarder la codécision parlementaire et l'implication des organes européens dans le processus central de décision
 - 4.2. « Politisation du processus de formation de la volonté » : Renforcer les partis politiques au niveau politique et juridique et se préparer à la campagne électorale de 2014
 - 4.3 « Prise de position politique » : Mettre les partis en concurrence au niveau européen
 - 4.4 « Personnalisation de la politique » : Présenter aux élections européennes des candidats têtes de liste des partis européens
 - 4.5. « Initiative citoyenne européenne » : Mettre au point d'autres initiatives afin de rapprocher les décisions de l'Union européenne de ses citoyens
 - 4.6 « Politisation du débat » : Créer les conditions nécessaires à une opinion publique européenne active
 - 4.7 Premier bilan
- 5 L'Union politique, une option politique
 - 5.1 Mise en place de la politique sociale de l'Union européenne
 - 5.2 Actuels acquis de la politique sociale de l'Union européenne
 - 5.3 Cadre européen et traditions nationales

- 6 Propositions pour une concrétisation de L'Union sociale
 - 6.1 « Charte de la politique sociale européenne » : Protéger les acquis sociaux des États membres
 - 6.2 « New Deal » : Empêcher le dumping des salaires, des prestations sociales et de la fiscalité
 - 6.3 Le « modèle corridor » : Réaliser un pacte de stabilité sociale avec des normes minimales relatives
 - 6.4 « Monitoring » : Transposer les normes sociales minimales dans l'Union européenne
 - 6.5 « Méthode ouverte de coordination » : Trouver la voie vers des règles contraignantes
 - 6.6 « Fonds européen » : Élargir les prestations sociales matérielles directes

- 7 Prochaines étapes

1 « L'Union politique », une solution à la crise ?

L'Union européenne est en train de traverser non seulement une **crise de fonctionnement** économique et financière, mais aussi une profonde **crise de légitimité**. Au lieu de l'unification espérée, une menace plane sur l'Europe : l'apparition d'un fossé entre la zone euro et le reste de l'Union, entre pays créanciers et pays débiteurs, entre pro-européens et eurosceptiques, entre le nord et le sud, entre riches et pauvres. La volonté d'accepter et de réaliser ce que la politique européenne préconise semble sur le déclin. La pensée nationaliste se propage dans les différents États membres de l'Union européenne.

Dans ces conditions, on entend, venus de divers horizons, réclamer que de nouvelles compétences décisionnelles soient déplacées du niveau national au niveau européen et ainsi de faire de l'Europe une **Union politique**. A y regarder de plus près, on constate que ces propositions d'une Union politique reposent sur des attentes et des conceptions très différentes :

- 1 renforcer l'Union économique et monétaire, et plus particulièrement la zone euro, par un contrôle plus efficace des États membres par le niveau européen afin d'imposer plus de **discipline budgétaire et une politique d'austérité** (cf. le rapport du Président du Conseil européen Herman von Rompuy)¹
- 2 par delà, l'indispensable, à court terme, renforcement de l'Union économique et monétaire, mettre en place à long terme un **exécutif européen plus efficace**, en liaison avec à un renforcement de la légitimité démocratique (cf. le « groupe de l'avenir de quelques ministres des affaires étrangères de l'Union européenne »)²
- 3 faire du niveau supranational de l'Union européenne une **confédération** en lieu et place de la fragmentation et du déclin de la solidarité (cf. par exemple les propositions du Président de la Commission José Manuel Barroso)³

En outre, une multitude de contributions de scientifiques, conseillers politiques, journalistes contribue à ce débat sur une Union politique en Europe. Le niveau

politique national s'associe également à ce débat. Les trois exemples suivants représentent ce vaste éventail de propositions :

- 1 exiger que le niveau européen ait des possibilités directes d'intervenir et de prendre des mesures disciplinaires en matière de politique budgétaire des États membres par la fonction d'un **commissaire européen aux affaires monétaires** avec un pouvoir d'intervention (selon le ministre allemand des finances Schäuble avec le soutien explicite de la chancelière),⁴
- 2 une « **intégration solidaire** », à savoir une couverture collective des risques économiques et sociaux (selon le président français François Hollande),⁵
- 3 et récemment un contre-modèle à plus d'intégration politique, c'est-à-dire limiter strictement l'Union européenne à un projet de marché intérieur avec un **large retour du pouvoir décisionnel politique au niveau national**, comme le Premier ministre britannique Cameron l'a réclamé dans son fameux discours sur l'Europe dans l'objectif de régler le problème d'un défaut de légitimité de l'Union européenne.⁶

Ces premières propositions officielles demeurent marquées par la « **méthode Monnet** »⁷ longtemps en usage dans le processus d'intégration européenne. Selon cette méthode, les élites européennes font progresser le processus d'intégration à petits pas concrets et l'opinion publique ne fait qu'approuver a posteriori. Les mesures économiques sont prises souvent dans une vision stratégique, dépassant en fait leur objectif économique, qui est de poursuivre l'intégration politique considérée dont on suppose qu'elle est nécessaire et qu'il n'existe pas d'autre solution. Dans ce contexte on peut craindre que le projet d'une Union politique doive être réduite en partie au niveau économique et, projet de l'élite, imposée d'en haut. Certes, il est peut-être possible de sauvegarder à court terme le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, mais il est impossible de régler la crise de légitimité de l'Union européenne, crise qui ne cesse de s'aggraver.

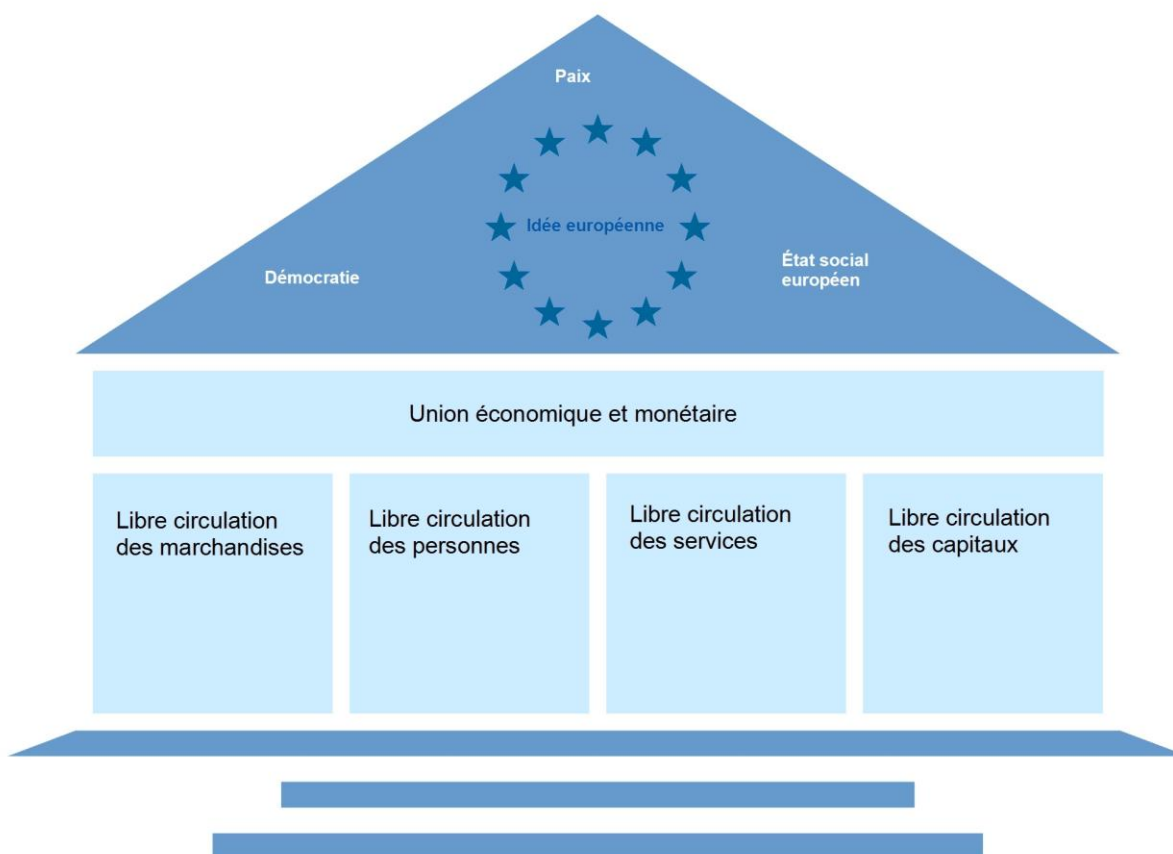
Au plus tard depuis le Traité de Maastricht, les citoyens européen ne se satisfont plus d'une approbation en bloc de l'Europe. Ce que l'on appelle le « consensus permissif » est en voie de disparition.⁸ En effet, pour de nombreuses décisions européennes, comme la mise en place du marché unique et de l'Union monétaire, du

projet de Schengen et de la Politique extérieure commune, il ne s'agit plus d'une dispute entre experts, mais bien plus de mettre en balance des intérêts économiques qui devraient relever du débat public et à la concurrence démocratique. La **responsivité démocratique du système politique européen** est de facto insuffisante en dépit du suffrage direct, de l'élargissement constant des compétences du Parlement européen, en dépit du caractère démocratique de l'ensemble des États membres de l'Union européenne et en dépit des multiples consultations d'organisations de la société civile par la Commission. La participation aux élections européennes est en recul constant. Les élections européennes (dans certains cas également des référendums sur les traités européens) sont par ailleurs considérées comme des élections de second ordre au cours desquelles les électeurs s'orientent plutôt sur la politique nationale que sur la politique européenne. En outre, la politique européenne n'a joué jusqu'à présent que rarement un rôle dans les élections nationales de telle sorte que les décisions prises par les parlements nationaux et relatives à la politique européenne sont insuffisamment reliées au processus d'information des citoyens nationaux. Les consultations de la société civile par la Commission sont un processus sélectif n'entraînant aucune obligation.

2 L'idée fondamentale de l'Union européen et l'élément au cœur de la politique démocratique

La recherche sociologique sur l'Europe s'est consacrée activement depuis de nombreuses années aux conditions et conséquences de l'intégration européenne. Elle ne cesse de rappeler les idées fondamentales de l'intégration européenne qui forment pour ainsi dire le toit de la communauté économique (cf. schéma 1).

Tableau 1 : La « maison » de l'Union européenne



Les idées fondamentales des pères fondateurs de l'Europe forment un triangle : après deux guerres dévastatrices, l'Europe doit devenir une région de paix. L'Europe doit être le gardien de la démocratie où dignité de l'homme et liberté sont ancrées, par contraste avec le bloc des pays de l'Est au début de la Guerre froide. Et, finalement, l'intégration européenne doit garantir « le progrès social de ses pays » et s'assigner pour but essentiel « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de ses peuples », ainsi qu'il est dit dans les Traités de Rome. Paix, démocratie et État social devaient à eux trois venir à bout du passé et constituer le toit d'une nouvelle Europe. Cette perspective historique montre clairement que l'intégration économique qui a progressé à petits pas et est devenue de plus en plus étroite n'a jamais été un but en soi, mais a toujours été comprise comme étant l'élément contribuant à la réalisation de ces trois objectifs ultimes.

Ces trois idées fondamentales n'ont pas été simplement été créées par décision, mais sont **étroitement liées**. La paix en tant qu'objectif – après deux Guerres mondiales à coup sûr l'objectif principal – représente la plus grande réussite

historique de l'Europe ; en effet il n'y a jamais encore eu une aussi longue période de paix comme après 1945. L'élargissement à l'Est a également contribué à garantir la paix. Certes de nombreux conflits régionaux et autres tentatives d'autonomie régionale continuent de couvrir et montrent bien toute l'importance d'une politique de paix en Europe, sans parler du rôle que joue la politique étrangère et de sécurité qui vise à sauvegarder et à maintenir la paix.

Mais, la paix n'est pas seulement l'absence de guerre. La paix est d'autant plus sûre quand règne la « satisfaction ». En effet, il n'y a pas seulement une violence guerrière, mais aussi une violence structurelle qui peut être la faim, l'exploitation, la pauvreté ou encore l'injustice, la discrimination et l'oppression. Cela montre à quel point paix et valeurs sociales et politiques sont interdépendantes. Il en va de même avec les autres idées fondamentales. La démocratie, les droits de l'homme, la liberté et la participation n'exigent pas seulement un cadre de paix; en effet, sinon, ces idées ne peuvent pas prospérer. Les garanties sociales de base sont la condition nécessaire à une coexistence pacifique et à l'adhésion aux institutions politiques.

Lorsque la CEE, la CE et finalement l'EU se sont développées, la réalisation de l'Union économique et monétaire européenne avec ses quatre libertés fondamentales est devenue l'objectif primordial: la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et de capitaux. Lorsqu'il s'est agi de les mettre en place, la vision d'origine a de plus en plus cédé le pas à une foule de réglementations précises et une structure institutionnelle de plus en plus complexe, ce qui favorisa le sentiment que le processus politique européen manque de transparence et de proximité au citoyen. Il est temps de remettre sur le quadrilatère technocratique des quatre libertés fondamentales le toit des trois grandes idées afin de bâtir la maison européenne de l'avenir avec laquelle les citoyens pourront s'identifier.

Le constat d'un déficit démocratique dans la vague de Maastricht a été l'élément déclencheur d'après débats scientifiques. Une idée importante était de distinguer entre la **légitimité** du processus de décision (input) et celle du résultat (output). La légitimité du « input » signifie que les citoyens européens participent eux-mêmes au processus décisionnel politique par le biais d'élections et de référendums, mais aussi indirectement en exerçant une influence sur les décisions des pouvoirs législatifs et

exécutifs, acceptant ainsi les décisions prises à la majorité. La légitimité du « output » signifie que la politique est acceptée parce que ses résultats servent au bien commun et à la prospérité et respectent le critère d'une juste répartition.⁹

Devant l'élargissement croissant des compétences de l'Union européenne qui, maintenant, dépassent largement la simple dérégulation des marchés, les chercheurs remettent de plus en plus en question le fait qu'une légitimité par le simple output est possible voire souhaitable en ce qui concerne la réglementation. Une participation des citoyens à la politique sans influence substantielle sur l'output n'aura pas plus de succès en matière de légitimité que si un certain output était présenté comme une option politique unique, sans input substantiel des citoyens lorsqu'il s'agit de définir des objectifs politiques et de mettre en balance différents intérêts. Par ailleurs, lier une politique à un input démocratique peut contribuer à augmenter l'efficacité du output. Cela est le cas lorsque la participation démocratique élargit l'éventail des bases de décisions et qu'un contrôle démocratique empêche une prise d'influence unilatérale.

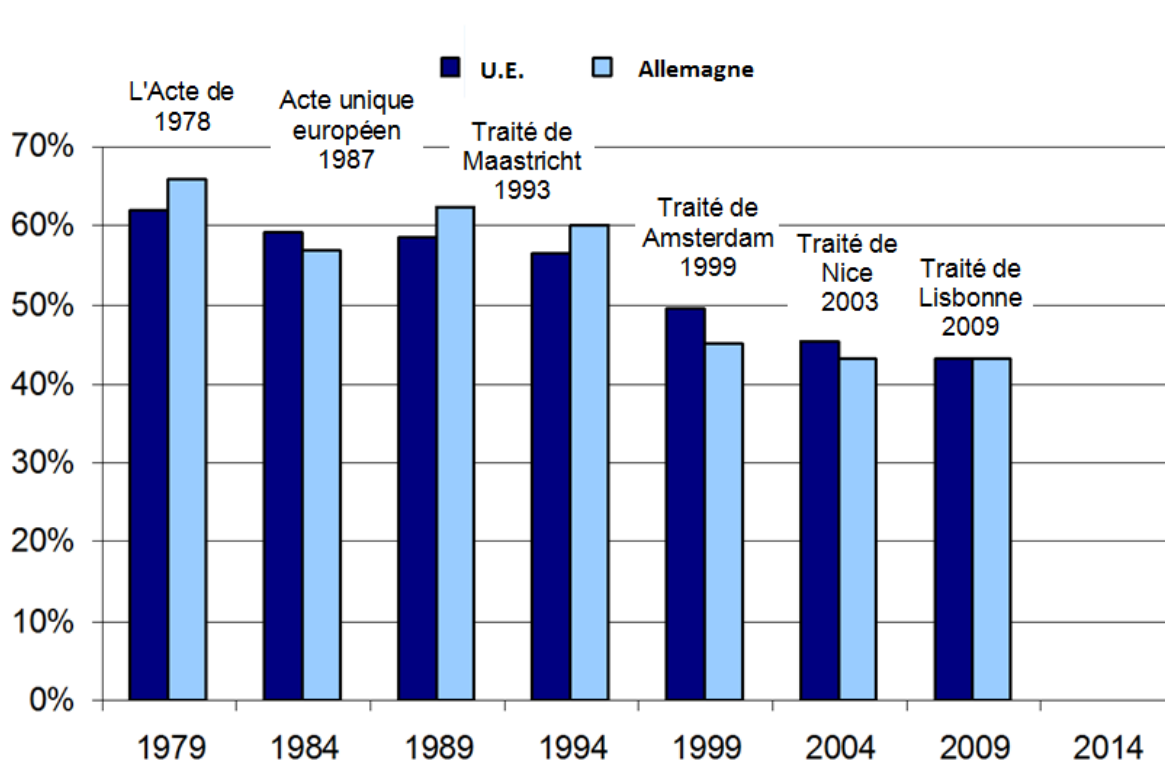
Cette **étude** doit être comprise dans le contexte des diverses propositions de réforme de l'Union européenne. D'une part, elle reprend le débat actuel et souligne le manque de vision démocratique et sociologique de nombreuses contributions. D'autre part, elle rappelle les réformes pour une meilleure légitimité démocratique par une politisation de la démocratie dans l'Union européenne et l'option d'une Union sociale qui devrait s'imposer par la voie démocratique. Dans cet ordre d'idées, il est important de souligner que les réformes institutionnelles n'auront aucun succès si elles n'offrent pas aux citoyens de l'Union européenne une véritable possibilité de choisir, de participer à la définition des positions et à la vie politique européenne. Les propositions de réformes présentées dans cette étude lancent des pistes devraient faire l'objet d'un débat avec les citoyens européens et les forces politiques. La vision des scientifiques est certes une vision très spécifique qui doit s'efforcer d'obtenir l'approbation des citoyens.

3 Surmonter la crise de légitimité en politisant l'Union européenne

L'Union européenne est depuis longtemps une communauté d'intérêts des démocraties et puise sa légitimité tout d'abord dans ce qu'elle accomplit. Par son projet d'une Union économique et monétaire, l'intégration européenne intervient en profondeur dans la vie des citoyens européens. Une grande partie de la « politique intérieure » est maintenant politique européenne. Les mesures de gestion de l'actuelle crise économique et financière en Europe et les réformes institutionnelles prévues qui visent à instituer une union politique fait encore plus progresser l'europanisation des politiques nationales.

Toutefois, le processus de codécision démocratique n'a pas suivi le rythme de cet élargissement fonctionnel de l'Europe. Il en résulte ce « déficit de démocratie » de l'Union européenne, déficit évoqué dans l'introduction de cette étude. Il s'est avéré que ce déficit démocratique de l'Union européenne ne peut simplement être balayé avec des réformes institutionnelles. C'est ainsi que la participation aux élections européennes n'a cessé de chuter en dépit de l'élection du Parlement européen au suffrage universel et au développement progressif des compétences du Parlement. En Allemagne, le taux de participation aux élections européennes est maintenant inférieur à la moyenne de l'Union européenne (cf. tableau 2). On est donc autorisé à penser que des mesures visant à un renforcement institutionnel du Parlement européen, ce qui est en soi une bonne chose, ne règlera pas cette crise de légitimité de l'Union européenne.

Tableau 2 – Taux de participation aux élections du Parlement européen



Remarque: Pour les Traités: date d'entrée en vigueur.

Source: Parlement européen – Participation aux élections européennes de 1979 à 2013, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/000cdcd9d4/Wahlbeteiligung-%281979-bis-2009%29.html>, Situation le 18 janvier 2013

Par ailleurs, les professions de foi en une démocratisation de l'Union européenne reprises dans les propositions de réforme ne paraissent guère crédibles quand les mesures centralisées de lutte contre la crise ne sont pas déterminées dans le cadre de la législation communautaire mais par des décisions du Conseil, voire par des accords entre États. Et même dans les cas où une décision relative à la gestion de la crise a été prise par les parlements européen ou nationaux, il s'agissait généralement d'une approbation rapide d'une gestion de crise présentée comme étant impérative, et pas d'une participation sur le fond.

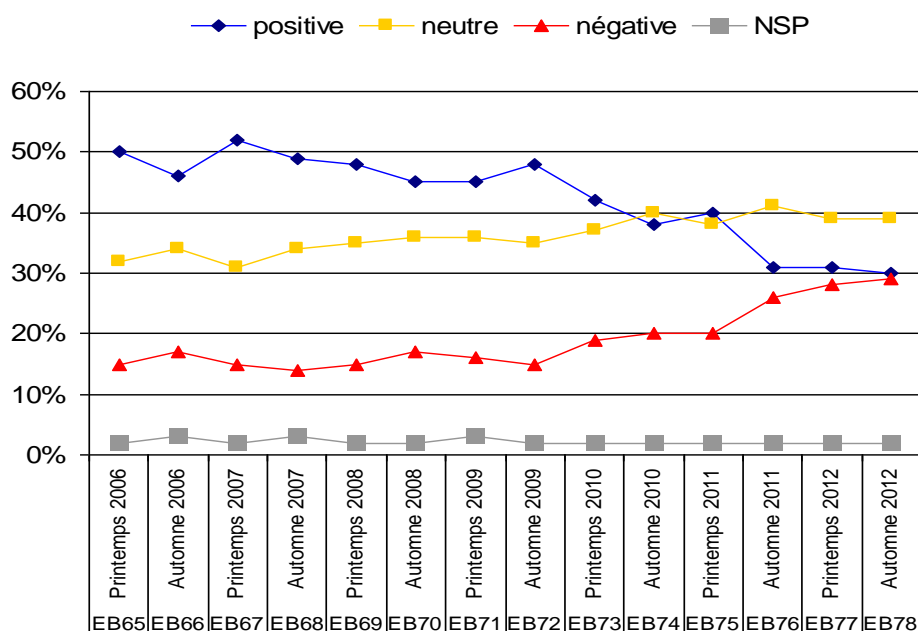
3.1 Crise de légitimité dans l'Union européenne

Les avis divergent : l'Union européenne traverse-t-elle une crise de légitimité et une telle politisation est-elle nécessaire ? D'une part, l'adhésion fondamentale à l'idée européenne demeure intacte et le caractère démocratique de la politique européenne est en principe sauvegardé.¹⁰ Mais, d'autre part, on constate partout un désintérêt envers les partis et la politique, ce qui semble relativiser fortement ce

déficit démocratique dont on se plaint tant en Europe ainsi que les prétendus problèmes de légitimité de l'actuelle politique européenne. Toutefois, on ne saurait nier que l'Europe traverse la plus grave crise économique depuis la fondation de l'intégration européenne.

Tableau 3 – Dégradation de l'image de l'Union européenne dans le cadre de la gestion de crise

Question : « En général, l'image que vous avez de l'UE est-elle très positive, assez positive, neutre, assez négative ou très négative ? »



Source : Standard Eurobaromètre 78, automne 2012.

Parallèlement apparaît une **crise de confiance politique d'un nouveau genre** qui, pour la première fois, n'exclut plus de remettre en question l'adhésion à l'Union européenne et le repli sur une politique nationale et des solutions au niveau national. A cela s'ajoute le fait que la gestion de crise des gouvernements se fait effectivement au sein du Conseil et donc en dehors du processus législatif habituel de l'Union européenne et que, donc, les chefs de gouvernement nationaux définissent de plus en plus les problèmes dans une perspective nationale et que les institutions européennes sont moins présentes.

Tableau 4 – Les pays en crise sont très mécontents de la démocratie dans l’Union européenne

	Taux de satisfaction avec la démocratie dans l’UE			
	Satisfait Col. 1	Mécontent Col. 2	Ne sais pas Col. 3	Satisfaction nette Col. 1 – Col. 2
Pologne	58	22	20	36
Danemark	64	29	7	35
Luxembourg	63	30	7	33
Bulgarie	54	22	24	32
Belgique	63	34	3	29
Estonie	54	31	15	23
Malte	52	29	19	23
Lituanie	51	29	20	22
Lettonie	57	27	16	20
Roumanie	50	32	18	18
Pays-Bas	52	39	9	13
France	50	37	13	13
Finlande	52	44	4	8
Slovénie	48	45	7	3
Irlande	43	41	16	2
Chypre	45	44	11	1
Allemagne	47	47	6	0
Suède	45	45	10	0
Hongrie	45	45	10	0
UE 27	44	44	12	0
Rep. tchèque	43	44	13	-1
Slovaquie	44	48	8	-4
Royaume-Uni	37	46	17	-9
Autriche	40	54	6	-14
Espagne	35	52	13	-17
Italie	31	57	12	-26
Portugal	22	66	12	-44
Grèce	25	70	5	-45

Source : Standard Eurobaromètre 77, page T76 (Enquête du printemps 2012)

Les enquêtes d’Eurobaromètre montrent que l’image qu’ont les citoyens de l’Union européenne s’est effectivement dégradée dans le sillage de la gestion de la crise des dernières années (cf. tableau 3). On constate une considérable perte de confiance en la démocratie au niveau européen dans les pays du sud de l’Europe particulièrement touchés par la gestion de crise par l’Union européenne (cf. tableau 4). La confiance en l’Union européenne est également gravement entamée parmi la population allemande ; il est toutefois étonnant de constater à quel point la situation est hétérogène dans les différents Länder (cf. tableau 5). La population de la Rhénanie du Nord-Westphalie ne fait plus preuve d’une confiance profonde dans l’Union européenne (cf. tableau 5).

Et pourtant, il serait possible de surmonter la crise de légitimité et la crise fonctionnelle de l'Union européenne si les citoyens pouvaient décider d'autres solutions politiques à la politique européenne, en d'autres termes si leur volonté exprimée lors d'une élection aboutissait à un changement sur le fond. Toutefois, une telle **politisation** n'aurait pas seulement besoin d'un parlementarisme puissant au niveau des institutions. Il serait aussi nécessaire que les parlementaires se libèrent d'un style politique sans alternative et de l'obligation de trouver un consensus politique. Les citoyens ne devraient plus seulement manifester régulièrement leur loyauté envers une Europe des élites, mais s'impliquer eux-mêmes sur le fond des décisions politiques de principe.

Tableau 5 - Confiance des Länder allemands envers l'Union européenne (2012)

	Ai plutôt confiance (Col. 1)	Ai plutôt aucune confiance (Col. 2)	Ne sais pas (Col. 3)	Confiance nette (col.1-col..2)
Hambourg	51	47	2	4
Sare	50	46	4	4
UE 27	46	49	6	-3
Brême	47	51	2	-4
Rhénanie du Nord-Westphalie	46	51	3	-5
Bade-Wurtemberg	44	52	4	-8
Hesse	43	52	5	-9
Berlin	43	54	3	-11
Rhénanie-Palatinat	39	58	3	-19
Saxe	37	57	6	-20
Bavière	37	59	4	-22
Basse-Saxe	35	60	5	-25
Saxe-Anhalt	34	60	6	-26
Schleswig-Holstein	33	61	6	-28
Brandebourg	33	62	5	-29
Mecklenburg-Poméranie occidentale	33	62	5	-29
Thuringe	31	66	3	-35

Source : Flash Eurobaromètre 356, page 66 (Enquête d'août et de septembre 2012)

Une telle politisation, c'est-à-dire un débat ouvert sur des alternatives politiques, augmenterait clairement l'intérêt des médias pour la politique européenne. L'intérêt des médias et une politisation pourraient ainsi se compléter mutuellement.

Toutefois, la politisation prônée ici pourrait présenter aussi des **dangers**. Une politisation qui ne serait pas suffisamment en liaison avec différentes possibilités pour les citoyens d'effectuer un choix politique pourrait facilement aboutir à une polarisation des clichés pour ou contre l'Union européenne et renforcer des conflits liés à des intérêts définis au niveau national. C'est également pour cette raison que le retour aux idées fondamentales communes de l'intégration européenne, idées définies plus haut, est si important, et plus particulièrement le retour à un renforcement de la solidarité sociale par une « Union européenne sociale ».

On peut déjà clairement constater que le Parlement européen a fait les premiers pas dans le sens d'une politisation.¹¹ Et pourtant, sous l'impact de la crise financière, la tendance est de plus en plus à former des **grandes coalitions** sur les questions sociales et économiques, coalitions auxquelles se sont associés la plupart du temps le PPE et le groupe parlementaire libéral ADL et souvent également le groupe parlementaire social-démocrate PSE.¹²

Les futures **élections au Parlement européen de 2014** offriront la chance de politiser de façon différenciée et sur le fond la politique européenne et ainsi de mobiliser les citoyens afin qu'ils participent à la politique européenne et donc au projet d'intégration européenne. Nous allons donc logiquement aborder maintenant les aspects relatifs aux acteurs et aux institutions pour une Union politique démocratique dans l'Union européenne avant de présenter aux chapitres 5 et 6 « l'Union sociale européenne », éventuelle alternative politique au débat actuel qui est pour l'instant largement axé sur la politique économique et financière.

3.2 Le débat sur une « Union politique »

Une culture du débat accompagnée de propositions sur l'évolution de l'Union européenne vers une « Union politique » s'est développée dans le contexte de la

Convention, du projet d'une Constitution pour l'Europe et des débats dans le cadre du traité de Lisbonne.

Ces débats qui portent sur l'avenir de l'Union européenne depuis ses débuts dans les années 50 et de nouveau dans le cadre de la discussion depuis la Convention au début des années 2000 opposent diamétralement deux modèles pour une **intensification de l'intégration européenne** : un État fédéral et une confédération.¹³ Pour l'instant, l'Union européenne emprunte une voie médiane, celle d'un « Staatenverbund ». Cette notion implique que les relations entre les États nationaux sont plus étroites que dans une confédération, mais moins étroites que dans un État fédéral. Dans ce contexte, l'Union européenne assume les tâches réglementaires d'un État.¹⁴

La **portée de l'intégration** fait également l'objet de controverses. L'idée un temps prépondérante d'une intégration synchronisée est opposée au concept d'une intégration différenciée. C'est ainsi que les idées d'un noyau dur européen, au-delà du clivage gauche-droite, ont été défendues depuis longtemps déjà par des hommes politiques comme Wolfgang Schäuble et Helmut Schmidt.¹⁵ Il faut préciser que ce concept portait à l'origine essentiellement sur une intégration renforcée dans les domaines de la politique étrangère et intérieure et la justice des États membres de ce noyau dur européen.

Depuis 2008, ces visions d'une future Union européenne ont fait l'objet de discussions également dans le cadre de la gestion de la crise de l'Union économique et monétaire.¹⁶ Les propositions de réformes présentées dans ce contexte se limitent toutefois à une **gestion immédiate de la crise** et à des garanties par des procédés démocratiques d'une manière formelle. Un changement de cap économique voire une réforme démocratique en profondeur de l'Union européenne ne sont pas prévus.¹⁷ Des projets tels que celui d'une Union bancaire et fiscale n'ont ni la légitimité garantie par des mesures appropriées de contrôle et de participation démocratique ni le soutien d'une responsabilité commune au niveau social.

La création de nouvelles institutions parlementaires, qui a fait l'objet de maintes discussions, telles que la création d'une chambre européenne composée de

parlementaires nationaux jusqu'à la fondation d'un parlement de la zone euro, aboutiraient non seulement à la division de l'Union européenne entre membres à part entière et semi-membres, mais encore à un recul du parlementarisme européen.¹⁸ Le Parlement européen qui ne représente pas les différents États, mais les citoyens de l'Union se déliterait en camps d'obédience nationale.¹⁹ Par ailleurs, ce genre de propositions institutionnalistes de type formel ne dépasse guère plus le stade d'une conception de la politique purement symbolique. En effet, elles devraient prendre en compte les conditions nécessaires à une démocratisation substantielle, à un rôle des parties et de l'opinion publique. Ce genre de nouvelles instances parlementaires n'apportent au fond aucun soutien à une Union politique démocratique voire plus démocratique.

Lorsqu'il s'agira d'attribuer les responsabilités politiques au moment de mettre en balance les problèmes fiscaux et sociaux, la **subsidiarité** ne devra pas servir de prétexte à une inaction en matière sociale au niveau européen. Ceux qui exigent de larges réformes institutionnelles pour garantir la capacité d'agir de l'Union européenne dans les domaines économiques et fiscaux tout en sauvegardant le principe de subsidiarité font alors passer les conséquences sociales de l'Union bancaire et fiscale au niveau national. Cela serait d'autant plus dramatique que les mesures du plan de sauvegarde et le pacte fiscal réduisent en même temps la marge de manœuvre financière d'une politique sociale de compensation au niveau national. Les initiatives en cours de la Commission européenne vont certes dans la bonne direction à plus d'un titre, mais aussi bien au niveau du volume qu'en ce qui concerne leur visibilité dans l'ensemble de l'Europe, ne suffisent pas du tout à agir de façon appropriée sur la perception de l'Union européenne actuelle et sur le débat d'une future Union européenne.

3.3 Pistes pour un approfondissement de la démocratisation de l'Union européenne

Le débat sur un renforcement de la démocratie de l'Union européenne ne saurait se limiter à des réformes formelles des institutions ; en effet, il doit surtout et avant tout commencer par activer les potentiels démocratiques déjà présents. Ces pistes pour

une Union politique démocratique ont été trop peu prises en considération dans le débat sur les réformes.

Les réformes du Traité de Lisbonne ont mis pratiquement le **Parlement européen** en tant que législateur sur le même pied que le Conseil. Certes, sur un plan formel, le Parlement européen n'a toujours pas de droit d'initiative et ne peut contraindre certains Commissaires à démissionner. Sur la base d'accords informels entre le Parlement et la Commission en 2010, la Commission reconnaît au Parlement (sur la garantie de son Président) de facto un droit d'initiative. L'accord entre le Président de la Commission Barroso et le Parlement européen prévoit que la Commission présente des projets de loi dans l'espace d'un an si le Parlement l'y invite ou s'il présente sans délai des motifs expliquant pourquoi la Commission ne prend pas de mesures législatives. Grâce à son droit de consultation avant la nomination du collège des commissaires, le Parlement européen a déjà par le passé retiré sa confiance à divers commissaires. Ce droit est maintenant réglé dans un accord interinstitutionnel de telle sorte que Barroso garantit « d'examiner sérieusement » à l'avenir si certains membres de la Commission doivent être démis (comme ce fut le cas à l'automne 2012 avec le commissaire Dalli) ou motiver devant l'assemblée plénière du Parlement ses raisons de ne pas démettre un commissaire.²⁰ Alors que le pouvoir effectif de contrôle du Parlement européen par rapport à la Commission a été peu à peu renforcé, le Parlement européen n'a aucun droit d'influence ou de regard sur le Conseil européen. Cela explique pourquoi les compétences formelles et informelles du Parlement demeurent sans effet quand des mesures telles que le pacte fiscal sont prises en dehors des Traités de l'Union européenne.

Les **parlements nationaux** seront également plus étroitement impliqués dans la politique européenne dans le cadre d'un « parlementarisme européen à plusieurs niveaux »²¹ tel qu'il est en devenir. Le Traité de Lisbonne leur donne la possibilité d'un recours en cas de violation du principe de subsidiarité par lequel une majorité qualifiée de parlements nationaux peuvent obliger la Commission à retirer un projet de loi si celui-là viole le principe de subsidiarité. Cela a déjà eu pour effet d'intensifier la coopération entre les parlements nationaux.²² Dans le cadre de la gestion de crise, à plusieurs reprises et dans les États membres qui participent aux diverses mesures de sauvegarde et au pacte fiscal, l'accord des parlements nationaux a été nécessaire

pour ratifier la mesure, toutefois à l'exception d'un référendum obligatoire par la ratification du pacte fiscal, comme ce fut le cas en Irlande. Dans les faits, cela s'est toutefois borné à ce que les parlements nationaux « opinent » dans l'urgence aux mesures présentées sans s'être attachés à étudier en détail et sur le fond les réformes ainsi proposées.

Une évolution intéressante est la consolidation des coalitions entre partis dans l'ensemble de l'Europe : les partis européens. Les groupes parlementaires des **partis européens** contrôlent maintenant le processus décisionnel au sein du Parlement européen. Toutefois, ils ne sont guère connus de l'opinion publique et n'ont guère de lien avec la société civile qui continue d'agir dans la grande majorité des cas dans un contexte national. Par ailleurs, les partis européens ne disposent que de maigres ressources propres. En 2012, l'ensemble des partis européens n'ont perçu que 19 millions d'euros de fonds publics, ce qui n'est qu'une fraction des fonds publics que les partis nationaux perçoivent en Allemagne.²³ On peut considérer comme problématique le fait qu'un mandat au Parlement européen continue d'être considéré comme peu favorable à une carrière et que les candidats aux élections au Parlement européen sont désignés plutôt en fonction de considérations nationales qu'euroennes. Pourtant, les partis européens ont pour rôle d'accomplir la politisation de la politique européenne et de la mettre en cohérence avec la société.

Depuis le Traité de Lisbonne, les citoyens européens peuvent exiger de la Commission par une **Initiative citoyenne européenne** que soit proposé un texte de loi dans les domaines de compétence de l'Union européenne. Mais la Commission n'est pas tenue de reprendre cette exigence, elle doit seulement motiver ce refus en détail. Il n'est pas encore possible d'évaluer l'impact effectif de l'Initiative citoyenne étant donné que la base juridique n'existe que depuis avril 2012.

Les grandes attentes n'ont pas été satisfaites, à savoir l'introduction de diverses formes de démocratie consultative ou participative en alternative à la légitimité représentative par input, comme par exemple les formes de **consultation citoyenne** imposées par la Commission dans le « Livre blanc sur la gouvernance européenne » (2001). De l'opinion générale des scientifiques, la participation consultative des citoyens européens ne contribue jusqu'à présent guère à la politisation de l'Union

européenne. Les critiques portent, d'une part, sur la participation sélective de certains groupes d'acteurs, avant tout des groupes d'intérêt professionnels et organisés. A cela s'ajoute le fait que l'évaluation des résultats de ces consultations venues de la société civile ou des citoyens intéressés est soumise à la discrétion de la Commission qui ne peut être contrôlée et ne permet donc aucun contrôle effectif par les citoyens.²⁴

En ce qui concerne l'évolution du **traitement de l'actualité par les médias**, la crise financière a eu pour effet qu'on accorde plus d'attention aux sujets relatifs à l'Europe. Et pourtant, la couverture médiatique de la politique européenne se concentre essentiellement sur les rapports entre la politique européenne et la politique nationale du pays concerné. Les médias prennent de plus en plus note de l'actualité et des débats dans les autres États membres, mais ils continuent de les filtrer dans une perspective nationale.

4 Propositions d'une organisation démocratique de « l'Union politique »

4.1 « Parlementarisation » : Sauvegarder la codécision parlementaire et l'implication des organes européens dans le processus central de décision

Alors que le Parlement européen et les parlements nationaux ont été renforcés par le Traité de Lisbonne en ce qui concerne la **procédure législative** habituelle, on constate une tendance inverse dans la gestion actuelle de la crise fiscale. Les plus importantes décisions aussi bien en ce qui concerne les mesures ad-hoc que de profondes modifications institutionnelles sont prises par le Conseil européen et donc sans consultation ni codécision de la part des organes centraux de l'Union européenne. C'est surtout l'absence de consultation du Parlement européen qui a été critiquée à maintes reprises.

Mais, aussi le rôle traditionnel de la Commission en tant qu'initiatrice des projets européens – tenue formellement uniquement à assurer le bien de la communauté et non pas celui des États – est réduit. Un exemple le démontre : les chefs d'État et de gouvernement ont chargé non pas Barroso, mais le Président du Conseil van

Rompuy d'élaborer les modifications institutionnelles, avec la participation de la Commission et d'autres organes de l'Union européenne.²⁵ Outre le déplacement de l'élaboration, la discussion et la définition des décisions au sein du Conseil européen, on critique la tendance à une absence politique de décision ce qui remet entre les mains de la Banque centrale européenne les plus importantes mesures fiscales au lieu d'avoir recours à une procédure démocratiquement légitimée.

On constate donc de facto que, depuis le début de la crise fiscale, les décisions essentielles relatives à l'actualité politique et les décisions institutionnelles lourdes d'avenir ne sont pas prises dans le cadre de la procédure européenne habituelle, mais parallèlement, au sein du Conseil européen ou, comme dans le cas du paquet fiscal, sous forme d'accords **en dehors de la structure juridique de l'Union européenne**. De cette analyse découle le diagnostic du problème d'une absence de légitimité démocratique des décisions dont seuls les chefs d'État et de gouvernement, donc les dirigeants nationaux de l'exécutif, mènent les négociations. Cette façon de procéder exclut tout contrôle parlementaire par le Parlement européen et limite gravement le contrôle par les parlements nationaux. Une possibilité de participation constructive parlementaire n'est pas possible dans ce processus décisionnel.

De là, l'exigence que le **Parlement soit associé** au processus décisionnel de l'Union européenne, et cela également pour les décisions formelles entre États, et ce dès leur formulation. Certes, la mise en application de cette exigence déclenche une série de problèmes et soulève des défis qui rendent nécessaires de prendre les décisions fondamentales par la voie souhaitée d'une légitimation de la politique européenne. Ces décisions concernent la localisation du contrôle parlementaire dans un système à plusieurs niveaux et la définition de procédures de codécision parlementaires.²⁶

Premièrement, il faut prendre une décision entre plusieurs options concernant la **localisation d'une parlementarisation** au niveau national et/ou au niveau européen. Étant donné que les parlements nationaux ne peuvent intervenir que soit par un contrôle ex-ante des exécutifs nationaux (dans des cas extrêmes par la remise de positions strictes pour les négociations au sein du Conseil), soit ex post

pour la ratification de décisions du Conseil (dans des cas extrêmes donc par un veto national contre des décisions européennes communes) et qu'ils se composent de 40 chambres parlementaires dans les 27 États membres, il n'est guère possible de déployer un pouvoir organisateur positif. Diverses options de formes composées d'un contrôle par les parlements nationaux et le Parlement européen prévoient par exemple l'institution d'une seconde chambre parlementaire des représentations parlementaires nationales. Aucune de ces options ne résout le problème fondamental, à savoir comment retrouver une marge de manœuvre parlementaire étant donné que ces options ne prévoient pas la création d'un organe de décision harmonisé et clairement identifiable pour les citoyens, mais maintiennent cette dispersion des compétences de la participation parlementaire et du report de facto inévitable aux organes de l'exécutif. Une participation parlementaire effective à la formulation et au processus de décision doit donc être clairement placée auprès du Parlement européen.

Deuxièmement, la **mise en place des droits de participation et de codécision pour le Parlement européen** suppose que les différentes compétences et leur application par le Parlement soient clairement définies. Il faut dans un premier temps vérifier si un droit de consultation doit être accordé au Parlement européen dans le cas de traités de droit international dépassant le cadre de l'Union européenne lorsque des organes de l'Union européenne participent à leur mise en place. Par ailleurs, une participation du Parlement européen, indépendamment de ses modalités, soulève la question de savoir si la totalité du Parlement peut et doit contrôler des décisions qui ne concernent que certains États membres. Afin de respecter l'esprit du Parlement européen et sa fonction de représentation directe de l'ensemble des citoyens européens et avant tout afin de contrer la menace d'une **renationalisation du Parlement européen**, il importe de refuser toutes les décisions que prendraient des parlements « partiels » définis par leur identité nationale.²⁷

Toutefois, la décision d'élargir les droits du Parlement européen aussi à des questions relatives à l'euro signifie par déduction que les parlementaires européens participent à des décisions qui ne concernent pas l'électorat de leur pays d'origine. Concrètement, cela signifierait par exemple que le groupe parlementaire des conservateurs britanniques qui a quitté le PPE serait pleinement associé à des

décisions concernant l'euro. Il faut accepter cette participation de tous les membres du Parlement européen si l'on ne veut pas mettre en danger les buts à moyen et long terme de l'intégration européenne et les acquis de la démocratisation dans toute l'Europe. Des prises de positions claires des partis européens et, éventuellement, la définition d'un règlement intérieur défini par le Parlement lui-même par une procédure interne et concernant les modalités de vote sur les questions relatives à l'euro sont indispensables.

Si l'on veut obtenir en principe une normalisation des droit des parlements également dans le cadre de la procédure législative habituelle conformément aux Traités de l'Union européenne, il est nécessaire de mettre place un **droit d'initiative** qui renforcerait non seulement le pouvoir du Parlement, mais aussi lui permettrait d'être mieux accepté en tant que parlement à part entière.²⁸

4.2 « Politisation du processus de formation de la volonté » : Renforcer politiquement et juridiquement les partis européens et se préparer à la campagne électorale de 2014

Dans le monde entier – car ce n'est pas une particularité allemande – les partis politiques sont impopulaires. Partout, on parle de « **party decline** ».²⁹ Une conversion de la volonté politique des citoyens en décisions politiques – et cela dans un vaste État – est impensable sans organisations démocratiques chargées de défendre des intérêts et de former la volonté, la tâche propre des partis politiques. Cela vaut également au niveau de l'Union européenne. Les partis politiques jouant le rôle de courroie de transmission sont indispensables si l'on ne veut pas de la technocratie bureaucratique de la Commission et du Conseil. Toutefois, il faut secouer les partis afin qu'ils assument vraiment leur mission, à savoir définir la direction politique et formuler des objectifs.

Le droit des partis politiques de l'Union européenne remonte à la réglementation sur le suffrage direct de 1976 (entrée en vigueur en 1978, cf. tableau 2) et à l'élection au suffrage direct du Parlement européen en 1979. Ce fut à plus d'un titre l'élection d'où tout est parti. Depuis, des confédérations se sont formées ; des coalitions – voire des

familles – de partis sont apparues au sein desquelles des partis proches par leurs objectifs politiques se sont regroupés.³⁰

La réglementation (droit primaire) définie dans le Traité de Maastricht qualifiait les partis au niveau européen « d'important facteurs d'intégration dans l'Union ».³¹ Dans le Traité de Nice, il fut décidé de réglementer les partis politiques au niveau européen.³² Cette concrétisation se fit par un règlement de 2003 qui entra en vigueur en 2004, se bornant toutefois à régler le financement des partis.³³ Il résulta d'un rapport de révision du Parlement européen l'exigence et peu de temps après l'intention de réformer le droit européen des partis en ce qui concerne la réglementation des fondations et partis politiques ainsi que le financement des partis.

Depuis 2012, la **Commission a présenté une proposition** qui doit réglementer plus clairement le financement des partis.³⁴ Les partis ont maintenant, en droit européen, une personnalité juridique. Cette nouvelle personnalité juridique européenne signifie en particulier une capacité d'agir et une pleine et entière reconnaissance légale dans tous les États membres.³⁵ Cette proposition devrait être finalement entérinée par une procédure législative européenne.

Par ailleurs, il est demandé de mettre en place une structure démocratique interne des partis au moyen de statuts propres, d'un niveau minimum de transparence dans le règlement intérieur, d'objectifs politiques clairs, mais aussi de transparence au niveau des apports financiers.³⁶ Tout cela est encore très en deçà de la réglementation allemande qui va plus loin, mais c'est déjà une évolution prometteuse.

Avec ces propositions, un grand pas a été fait dans le sens d'un renforcement de la démocratie des partis. Cela renforcerait les liens entre les citoyens européens et le système politique européen, les partis politiques faisant alors office de vecteur. Ce nouveau statut des partis promet une évolution qui permettrait de mettre fin à la domination des partis nationaux au moment des élections européennes. On peut ainsi espérer une politisation des partis et une campagne électorale européenne. Si les partis européens entraient en lice avec un programme européen cohérent et des

objectifs politiques européens, cela améliorerait la participation démocratique des citoyens.³⁷

L'étape suivante consiste à unifier le droit électoral pour les élections européennes afin que les partis européens puissent se présenter lors des futures élections et dépasser la domination des partis nationaux. Cela tient également à une plus forte mise en valeur des élections européennes.³⁸ A long terme il serait souhaitable que des partis européens avec des sections nationales puissent s'établir.

Andrew Duff, rapporteur à la commission des affaires institutionnelles, a présenté une ambitieuse proposition permettant de mettre en place un droit électoral européen. En effet, il a proposé d'élire au moins 25 des 751 députés du Parlement européen sur des listes européennes. Cette initiative a été bloquée en séance plénière du Parlement par les partis conservateurs.³⁹ Duff proposait entre autres les autres modifications suivantes:⁴⁰

- création de circonscriptions régionales dans les plus grands États de l'Union européenne
- vote soit pour la liste d'un parti soit pour un seul candidat sur une liste
- création d'une autorité européenne qui réglerait et contrôlerait les élections,
- définition d'une formule mathématique permettant de répartir les 751 sièges nationaux selon le principe de la proportionnelle dégressive
- élargissement des possibilités de participer aux élections, en particulier pour les citoyens européens qui ne vivent pas dans leur pays d'origine.

Même si ces importantes demandes ne seront pas applicables dans leur intégralité dès 2014, elles constituent néanmoins un signal concret et devraient faire l'objet de discussions et évoluer. C'est un test pour la mise en place d'un droit électoral européen unique et prometteur valorisant les partis politiques dans un processus de démocratisation de l'Union européenne.⁴¹

4.3 « Positionnement politique » : Mettre les partis en concurrence au niveau européen

Les partis politiques doivent se positionner si l'on veut politiser le débat politique et les programmes politiques, mettre au point des concepts politiques alternatifs au niveau européen et ainsi obtenir que l'opinion publique et les citoyens s'impliquent plus largement. On ne crée pas un lien des citoyens avec le système politique européen par la publicité, mais seulement par la politique et aussi par la politique sociale. En effet, l'Union européenne n'aura pour les citoyens de sens que s'ils prennent conscience de ce que l'Union européenne fait pour eux et si elle prend en compte leurs besoins et leurs soucis. Une politique d'austérité ne rendra pas à elle seule l'Europe plus acceptable.

Depuis que la procédure de codécision est passée au stade de procédure législative courante au niveau européen, les partis politiques ont une plus large marge de manœuvre. Les partis européens peuvent faire fonction de partenaires des groupes parlementaires et ainsi contrer la logique d'action nationale des partis politiques.⁴²

La multiplication des rencontres de coordination des partis européens montre bien leur plus grande importance dans le processus politique européen. Selon une étude empirique sur la coordination des partis politiques – sur la base d'une analyse de 250 sommets des partis européens des années 1980 à 2012 - , les confédérations des partis européens ont jusqu'à présent utilisé ces rencontres de coordination des partis politiques en amont des rencontres au sommet des chefs d'État et de gouvernement avant le Conseil européen. Des buts très différents sont poursuivis : réseau d'élites, recherche de décision en interne du parti, échange d'informations, médiatisation, contacts bilatéraux, coordination politique « douce » pour définir des stratégies et projets politiques. Telles sont les principales fonctions de ces rencontres de coordination.⁴³ Y participent les présidents nationaux des partis de chaque famille de partis, les chefs d'État, les présidents des groupes parlementaires du Parlement européen et du Parti européen ainsi que les membres de la Commission Européenne eux-mêmes affiliés à un parti.⁴⁴

L'évolution actuelle des sommets européens des partis montre déjà une accentuation de la politisation. Les rencontres au sommet ont lieu maintenant trois à quatre fois par an, et même plus souvent dans la vague de la crise de l'euro.

Conçues au départ comme des rencontres informelles avec un très petit nombre de participants (d'où la désignation de mini-sommets), elles sont devenues maintenant des instances des parties. Le nombre des sommets des partis comme le nombre des participants sont en augmentation.⁴⁵

Partant de cette évolution, des votes par familles de partis seraient, à long terme et sur la base d'une coordination entre partis politiques, envisageables au sein du Conseil, ce qui, pour les citoyens, serait un signal clair des **préférences transfrontalières** des partis. Afin de permettre l'agrégation des intérêts des différents partis, ce qui n'est en rien facile, les groupes de parties présents au Parlement européen pourraient, de concert avec les membres du Conseil de leur parti, préparer les sommets européens et ainsi poser des jalons politiques.⁴⁶ Ils assumeront ainsi eux-mêmes la responsabilité de positions politiquement claires sur les questions de politique européenne.

Si cette évolution doit se poursuivre, il faudrait entreprendre une réflexion sur les possibilités pour les groupes politiques de prendre des positions distinctes des positions des autres partis. Le but doit être de formuler des objectifs en matière de politique européenne en fonction des lignes de conflit. Cela signifierait que la priorité passe d'une perspective nationale à des thèmes et objectifs européens.

Cette évolution éveillerait aussi l'attention des médias ; en effet, les controverses, des conflits et des débats sur des priorités politiques ont naturellement une valeur médiatique. Ce n'est pas un consensus sur l'Europe qui permettra la politisation, mais bien plus un conflit objectif, d'une part, au sein des partis visant à définir les positions et d'autre part entre les parties pour parvenir à une position commune.

4.4 « Personnalisation de la politique » : Présenter aux élections européennes des candidats têtes de liste des partis européens

La nomination de **candidats têtes de liste des partis européens** pour la prochaine campagne électorale est une exigence centrale. Cela peut se faire sans modification du droit si l'on veut politiser la campagne électorale, ce qui promet une plus grande

attention des médias et éventuellement un renforcement de la légitimité démocratique de la Commission européenne.

Conformément aux nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne, les chefs d'État et de gouvernement doivent tenir compte des majorités politiques au sein du Parlement européen au moment de choisir le Président de la Commission.⁴⁷ Et pourtant le Parlement continue ne pas avoir d'influence directe sur cette décision essentielle. En nommer des candidats têtes de liste présentés par les partis européens comme les « candidats idéaux » au poste de Président de la Commission augmenterait la pression informelle qui pèse sur les gouvernements nationaux de nommer la personne désignée par ce processus électoral. De facto, cela signifierait que le Président de la Commission serait élu par le Parlement européen.⁴⁸

Que le choix indirect du Président de la Commission par la nomination de candidats têtes de liste par les partis soit faisable ou non, la campagne électorale doit être personnalisée. Une des raisons qui explique le peu d'attention accordée par les médias aux campagnes électorales européennes est le manque de personnalités clairement identifiables à un parti et à des programmes. La nomination de candidats têtes de listes augmenterait de façon significative **la couverture médiatique** et ainsi vraisemblablement l'attention de **l'opinion publique**. Le débat entre les différents candidats têtes de liste sur des programmes spécifiques à ces différents partis permettrait également une campagne électorale transfrontalière qui porterait sur des sujets de fonds indépendamment des modifications institutionnelles. Feraient partie intégrante de la candidature des groupes parlementaires un programme clair, technique et spécifique aux différents partis et une campagne électorale au niveau européen.⁴⁹

Il faut personnaliser le droit électoral. Il faut présenter aux électeurs des visages européens clairement identifiables. Cela permettrait d'augmenter la responsabilité de la Commission envers le Parlement européen. Les liens seraient plus étroits. Cette exigence ne repose pas sur des modifications du droit, mais sur les partis politiques à tous les niveaux du système de l'Union européenne qui ont la volonté politique de mettre en place ces processus et de prendre des mesures.

4.5 « Initiative citoyenne européenne » : Mettre au point d'autres initiatives afin de rapprocher les décisions de l'Union européenne des citoyens

Depuis la **Déclaration de Laeken** du Conseil européen et le **Livre Blanc de la Commission européenne « Gouvernance européenne »**, l'objectif déclaré de l'Union européenne est de rapprocher l'Europe des citoyens.⁵⁰ Alors que la Déclaration de Laeken sur la Convention pour une Constitution a finalement abouti aux réformes du Traité de Lisbonne, la Commission a mis au point dans sa formulation d'une politique une variété de mécanismes de consultation des citoyens. Il faut toutefois noter que l'espoir que ces nouvelles formes de participation des citoyens intéressés pourraient faire progresser la légitimité et l'ancrage des décisions européennes dans la société a été largement déçu.⁵¹ C'est donc pour cette raison que nous ne reviendrons pas plus avant sur cette initiative de faire participer la société civile.⁵²

Toutefois, il importe de souligner la réintroduction de **l'Initiative citoyenne européenne** par le Traité de Lisbonne. Selon elle, un comité citoyen composé d'au moins six membres des différents États membres peut présenter à la Commission une demande d'initiative d'un projet de loi s'il est en mesure de faire état d'au moins un million de signatures de soutien (avec certains quotas pour au moins six États membres).⁵³ Toutefois, l'Initiative citoyenne ne permet pas aux citoyens de participer directement à la législation européenne étant donné que le monopole de l'initiative de lois européennes demeure formellement réservé à la Commission.

Cette méthode n'étant applicable que depuis le 1 avril 2012 et aucune initiative n'ayant été présentée à la Commission, il est impossible d'évaluer l'efficacité de cet instrument. La capacité de l'Initiative citoyenne de faire progresser la démocratie devrait donc largement dépendre des demandes et de l'intérêt de l'opinion publique qui serait mobilisée, mais aussi des ressources du comité de citoyens impliqués en matière d'organisation. On peut supposer que l'impact se ferait moins au niveau d'une intervention effective dans les processus de l'Union européenne, mais plus sur des sujets politiques concernant l'ensemble de l'Union européenne par des **campagnes** médiatiques lors de la collecte des signatures, par exemple les premières pistes posée dès 2011 par les différents partis dans l'optique d'une taxe

sur les transactions financières. Le plus fort potentiel de l'Initiative citoyenne européenne, tel qu'on peut le prévoir, de faire progresser la démocratie réside dans le fait que des sujets d'une grande importance pour les citoyens européens sont abordés, font l'objet d'une communication et sont mis en réseau au moment où les initiateurs se tournent vers la société pour y trouver un soutien, donc dès la mise en place d'une initiative.

4.6 « Politisation du débat » : Créer les conditions nécessaires à une opinion publique européenne active

Un renforcement de la démocratie européenne au niveau des **interactions entre les représentants d'intérêts politiques, les médias et l'opinion publique** est déjà reconnaissable, mais exige que ces trois groupes soient mieux reliés, se fassent mutuellement référence et s'accordent. La démocratie, c'est-à-dire la possibilité pour les citoyens de choisir entre diverses options politiques, échoue pour l'instant à cause du manque fondamental de choix politiques clairs et objectifs sur des thèmes de politique européenne.

Il faut voir dans le recul constant de la participation aux élections européennes surtout, comme nous l'avons déjà mentionné, un manque d'intérêt des citoyens. De là part l'idée que la politique européenne n'est pas suffisamment politisée. Ce diagnostic n'est clairement pas la conséquence d'un manque de couverture médiatique étant que suffisamment d'études empiriques ont montré que les médias couvrent en fait largement et avec justesse les déclarations, les positions et les décisions des acteurs de la politique européenne quand celles-là ont une valeur d'information générale.⁵⁴ Toutefois, c'est avant tout dans le contexte national qu'une politisation de la politique européenne se dessine en priorité, et cela dans une seule dimension : pour ou contre l'Union européenne. Et depuis le déclenchement de la crise financière, elle utilise en priorité un angle de vision purement national et a trop souvent recours à des stéréotypes.

On peut observer ce fait dans l'expansion des partis eurosceptiques et dans l'augmentation du **populisme anti-européen** dans de nombreux États membres. Par contre, on ne trouve ni dans les différents médias nationaux ni dans un débat

transeuropéen des prises de position claires des différentes familles politiques sur les thèmes de la crise. Une raison en est le fait que les partis européens, qui, certes au niveau interne, définissent des positions communes, ne sont pris en considération ni par le personnel politique national ni par l'opinion politique nationale. Cela tient surtout au manque de liaison des positions des partis au niveau européen, national et régional.

Il découle de ce constat la nécessité d'interpeller avant tout les élites des partis politiques à tous les niveaux du système décisionnel européen. Ni une **information médiatique** différenciée et plus précise ni, ce qui en résulterait, un renforcement de l'intérêt de l'opinion publique ne peuvent suffire. Une activation n'est possible qu'en réaction à un éventail plus intéressant, parce que plus clairement reconnaissable, d'options politiques et de débats politiques sur des conflits concernant l'Europe toute entière. De fait, la couverture médiatique concernant l'Union européenne a sensiblement augmenté depuis 2008. Les décisions européennes font maintenant les unes des quotidiens. Si cet état de fait d'une meilleure perception était conforté par la possibilité de choisir le processus décisionnel démocratique, alors ce serait le plus fort facteur de démocratisation de l'Union européenne.

Pour cela il faut que **les représentants politiques prennent des positions clairement distinctes sur les grands thèmes de la politique européenne**. Au niveau national, des particularités nationales se superposent la plupart du temps à ces prises de positions. Par exemple, il a été pratiquement impossible pour l'opposition allemande de s'opposer au Bundestag au pacte fiscal sans donner à l'opinion publique l'impression d'une attitude anti-européenne. Un positionnement transeuropéen, par exemple des partis sociaux-démocrates et verts, sur l'opportunité politique du pacte fiscal aurait ouvert à l'opposition allemande la marge de manœuvre lui permettant d'argumenter et de défendre ses propres exigences.⁵⁵ Jusqu'à présent les avis ni des partis européens, ni des partis partenaires des autres États membres n'ont été repris dans les débats, ce dont les médias et les citoyens prennent d'abord connaissance.

4.7 Premier bilan

La **campagne pour les élections au Parlement européen** de 2014 offre des possibilités concrètes d'agir. Elles devraient absolument être mises à profit et aussi sur le long terme. Soutenue par une personnalisation de la campagne électorale par la présence des têtes de liste des partis européens, cette campagne électorale offre la possibilité – et exige – que des positions plus marquées soient prises. Afin de garantir que ces positions seront communiquées au public, une collaboration intensive entre les personnels politiques nationaux et régionaux est indispensable.

En 2014, les grandes familles de partis auront la possibilité de formuler des objectifs politiques et de présenter un concept concret pour l'Union européenne, leur permettant ainsi de se défaire de l'absence d'alternative dont souffre la politique au jour le jour de gestion de crise. Soutenue par des têtes de liste, une campagne électorale sur le fond aurait un poids personnalisé et donnerait aux médias la possibilité de considérer d'un œil critique à la fois la qualité des programmes des parties et la qualité des têtes de liste. Ce lien est indispensable aussi bien pour la définition de positions gérables par tous que pour une campagne électorale active.

A l'évidence, **un positionnement sur le fond et une coordination des points de vue** qui ne soit pas seulement le fait des groupes parlementaires, mais aussi soutenue activement par les partis nationaux, sont un véritable défi. Cela exige non seulement de débattre des différentes positions des partis nationaux au sein de la confédération européenne, mais aussi d'établir des lignes de conduite et des objectifs communs. Le problème est que ces controverses sur des questions de politique européenne ne correspondent pas nécessairement à la ligne des partis, mais traverse souvent le paysage politique entre la gauche et la droite. Le recours à des thèmes de politique sociale est donc une possibilité de parvenir à une plus forte cohérence au sein des partis ainsi qu'à une démarcation plus claire entre les positions des partis. Cela peut aller jusqu'à des chapitres communs des programmes des partis nationaux sur la politique européenne. Même si, avec cette méthode, des conflits au sein des partis sont très vraisemblables, ce type de politisation est absolument souhaitable car ce n'est que par un accord au sein des différents partis qu'il sera possible de définir des positions claires et gérables ayant une portée

européenne. Les partis proches devront pour cela établir des lignes et des demandes politiques communes car eux seuls représentent et défendent les objectifs au niveau européen et au niveau des États membres et peuvent ainsi briser cette orientation sur des préférences nationales.

5 L'Union sociale, une option politique

D'importantes contributions au débat sur la réforme des institutions européennes partent du principe qu'il n'y a pas d'alternative à la politique financière et économique de l'Union européenne. Partant de là, des idées, aussi novatrices soient-elles, pour une démocratisation de l'Union européenne ne peuvent aboutir. En effet, cet espoir d'un gain de légitimité demeure sans effet si une participation démocratique dénuée de possibilité de choisir n'est plus qu'un simple geste de loyauté.

Les propositions suivantes d'une Union sociale concrétisent une possible alternative politique à l'actuelle politique, une option qui devrait prévaloir dans le débat démocratique et le combat pour une majorité. Le projet d'une Union sociale s'adresse aux citoyens qui redoutent le dumping social, la polarisation sociale et le démantèlement des prestations sociales pour des raisons fiscales, mais aussi à ceux qui, conformément à l'idée à la base de la création de l'Europe, considèrent l'Union sociale comme un « investissement » dans la paix sociale et une démocratie vivante. Toutefois, on ne saurait ignorer les actuels problèmes de l'endettement des États. La question est plutôt de gérer ces problèmes selon des critères différents tout en mettant au point d'autres perspectives d'avenir politiques.⁵⁶

Ce ne sont pas des contraintes factuelles, mais des options politiques qui trouvent une justification scientifique. Le point de départ est constitué par des compétences et réglementations en matière de politique sociale qui existent déjà au niveau européen. Toutefois, ce n'est ni par une sorte de fatalité ni à cause du système que ce potentiel n'est pas entièrement mis à profit et mis en place et que la politique sociale européenne joue un rôle aussi minime dans l'actuel débat sur la crise et les réformes. En effet, l'Union européenne dispose déjà de certaines compétences en matière de politique sociale.⁵⁷ Les droits sociaux en vigueur sont les suivants : une politique sociale activement poursuivie depuis l'Agenda social de Nice, l'Agenda

social de la Commission européenne et l'attribution des compétences en matière de politique sociale dans le Traité de Lisbonne. Le rapport social de l'Union européenne, c'est à-dire le rapport annuel sur l'emploi et la situation sociale en Europe, que la Commission européenne a publié en janvier 2013, reprend à nouveau la problématique fondamentale du clivage Nord-Sud/Est des États européens, en particulier en ce qui concerne le chômage et le danger de paupérisation.⁵⁸ Les réformes du marché du travail et la consolidation des systèmes de sécurité sociale doivent combattre ces dangers.

5.1 Mise en place de la politique sociale de l'Union européenne

Depuis le début de l'histoire de l'intégration européenne, la politique sociale a été un domaine privilégié de l'intégration. Déjà avec les **Traités de Rome**, les États membres de la Communauté économique européenne se sont fixés dans le préambule l'objectif « d'assurer par une action commune le progrès économique et social de leur pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe » et « d'assigner pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leur peuples ». Cet objectif forme le cadre de toutes les réflexions d'intégration, mais a été de plus en plus marginalisé au cours de l'histoire et placé derrière les efforts d'intégration économique.

La politique sociale a évolué dans les États européens avec la création de l'**État national** et s'exprime donc dans des systèmes nationaux sous diverses formes. Ces systèmes sociaux de l'espace européen peuvent être, grosso modo, classés en quatre différents modèles. On distingue donc entre les modèles anglo-saxon, continental, scandinave et européen du Sud. Cela signifie que le financement et l'organisation des systèmes sociaux, la politique sociale concrète et les prestations sociales sont marqués par cette orientation. Toutefois, ils ont en commun l'objectif de garantir une protection sociale. Cela recouvre la sécurité sociale en cas de maladie ou de chômage, une protection minimale contre la pauvreté, mais aussi des droits qui vont plus loin, par exemple les droits des travailleurs, la sécurité au travail, ainsi que la reconnaissance du rôle des syndicats en tant que représentants légitimes des travailleurs.

La Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961, entrée en vigueur en 1965, a défini 19 droits sociaux : le droit au travail, à des conditions de travail équitables en ce qui concerne le temps de travail et la rémunération, la sécurité et l'hygiène dans le travail (articles 1 – 4). Les droits des travailleurs sont garantis par le droit de s'associer librement au sein de syndicats, par le droit de négociation collective, le droit de grève et le droit d'être consultés (articles 5 – 8). Le principe est de garantir sur les lieux de travail la sécurité et la santé (article 11 et 12). Des droits sociaux spécifiques valent pour les enfants et les jeunes, les travailleuses (protection maternelle), les familles et les personnes présentant un handicap (articles 7, 8, 15, 16, 17 et 19). Le droit au bénéfice des services sociaux est également prévu comme le droit à des prestations sociales en cas de maladie ou besoin d'être pris en charge (articles 14 et 14). En outre, sont réglementés les droits à l'orientation et à la formation professionnelles ainsi que le droit d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres parties contractantes (articles 9, 10 et 18). Le Traité de Lisbonne reconnaît la Charte Sociale de 1961 (Titre X, Article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Dans la **version révisée** de 1996 (entrée en vigueur en 1999), ces 19 droits sociaux ont été complétés par 12 autres droits.⁵⁹ La protection des enfants et des jeunes est élargie ; l'égalité des chances et de traitement sans discrimination fondée sur le sexe est fixée légalement. Par ailleurs, les droits des travailleurs sont renforcés (droit à l'information et à la consultation, droit à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail dans l'entreprises, protection en cas de licenciement, protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, droit d'être consultés dans les procédures de licenciements collectifs), droit des personnes âgées à une protection sociale (soins) ainsi qu'un droit au logement. Toutefois - ce qui est typique du Conseil de l'Europe - les possibilités de faire exécuter, de contrôler ou d'exercer des sanctions sont minimales. L'Union européenne peut donc dans l'ensemble tirer un enseignement du catalogue des droits du Conseil de l'Europe. Si ces droits sociaux étaient appliqués en droit européen, ces droits seraient substantiellement valorisés.

Au niveau de l'Union européenne, la plus importante charte juridiquement obligatoire a été la **Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des**

travailleurs adoptée en 1989 qui reprenait la protection de la santé et la sécurité au travail, mais aussi le droit à de bonnes conditions de travail, le droit de négociation collective, le droit à l'instruction et à l'égalité de traitement hommes et femmes. Par ailleurs, la charte des droits fondamentaux définit la liberté de circulation des travailleurs. Elle s'applique à l'emploi et à la rémunération et garantit la protection sociale. Ces dispositions ont été reprises dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aussi dans le Traité de Lisbonne (article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

La **Charte des droits fondamentaux**, qui a reçu force juridique avec le Traité de Lisbonne de 2009 dans 25 des 27 États membres de l'Union européenne, définit certains droits sociaux comme étant des droits fondamentaux. Parmi eux citons la sécurité et l'aide sociale (article 34), la liberté professionnelle et le droit de travailler (article 15), les droits des travailleurs, par exemple à des conditions de travail équitables, la consultation, les négociations collectives et la protection contre les licenciements injustifiés (articles 27, 28, 30 et 31), le droit de réunion et d'association (article 12), l'accès aux services de placement (article 29), la non-discrimination fondée sur le sexe (article 23), le droit à l'éducation (article 14), la protection de la santé (article 35). Cette Charte des droits fondamentaux s'adresse aux organes, institutions et services de l'Union européenne et vaut exclusivement dans le cadre de l'application du droit européen. Ces droits sociaux sont pris en compte dans les projets de loi au niveau européen dans le respect du principe de subsidiarité (article 51).

En outre, avec **l'Agenda social de Nice de 2000** une orientation commune fondamentale et le choix d'une politique sociale européenne comme objectif ont été adoptés par le Conseil européen. Dans le cadre de la mondialisation, cet agenda prône la modernisation des systèmes sociaux afin de maintenir la compétitivité de l'économie européenne. La politique sociale est donc ici considérée comme un facteur de coût qui réduit la compétitivité des économies européennes. Cela montre clairement que la priorité de la politique européenne est la création d'un plus grand nombre et de meilleurs emplois et que l'adaptation à une concurrence mondialisée doit passer par la modernisation et la flexibilité. L'égalité des chances entre hommes et femmes est un autre objectif.

Avec le **Traité de Lisbonne**, l'Union européenne reconnaît les droits fondamentaux sociaux de la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961 ainsi que la Charte commune des droits des travailleurs, adopté en 1989 (article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). L'Union européenne se fixe pour objectif de promouvoir les conditions de travail, la protection sociale et le dialogue social et de parvenir à un niveau d'emploi élevé et constant.⁶⁰

5.2 Acquis actuels de la politique sociale de l'UE

Les acquis actuels de la politique sociale européenne sont, dans le cadre de la **législation classique**, des règlements et des directives qui se réfèrent à la protection des travailleurs, la protection de la santé, l'égalité hommes-femmes. Il y a également des règlements concrets sur le congé parental, le travail à temps partiel, les CDD ainsi que des accords-cadres, comme par exemple ceux concernant le télé-travail et la formation tout au long de la vie. Ces règlements constituent les conditions-cadres juridiques qui doivent être transposées au niveau national. Ces conditions-cadres qui sont généralement considérées comme étant positives posent toutefois un problème, à savoir le fait que ces droits sont affaiblis par la jurisprudence de la Cour européenne de Justice. Souvent les libertés fondamentales du marché intérieur ont la priorité devant les droits sociaux.⁶¹

La discussion sur des **normes minimales absolues** dans le cadre de la politique sociale est problématique, en ce qui concerne l'Union européenne; en effet, les États membres ont des structures économiques et sociales tout à fait hétérogènes. D'où le danger que des États membres faibles au niveau économique ne soient pas compétitifs s'il faut respecter des normes sociales minimales élevées. D'autre part, des normes insuffisantes dans des pays plus développés aux niveaux économique et social peuvent aboutir à un recul des dépenses sociales, recul qui se verrait légitimisé au niveau politique ce qui équivaldrait à un démantèlement social et ne correspondrait en rien à l'esprit d'une politique social réglementée au niveau européen.⁶²

La « **méthode ouverte de coordination** » (MOC) est un autre instrument permettant de formuler des objectifs communs en matière d'emploi et d'affaires sociales, de définir une politique nationale visant à ces objectifs et ainsi de mettre au point à long terme un

cadre juridique commun. Officiellement, la MOC est définie de la façon suivante :
« Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode consiste à :

- définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales
- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements. »⁶³

Cet instrument permet aux États membres de coordonner des politiques dans les domaines qui ne relèvent pas de la seule compétence de l'Union européenne. Cette méthode montre de bons résultats dans la politique de l'emploi grâce à des décisions politiques et des efforts d'harmonisation. Motivés par ces réussites, les États membres utilisent de plus en plus cette méthode dans les questions sociales. La Commission européenne y joue un rôle prépondérant. Un aspect positif est le fait que la politique sociale est ainsi abordée de façon coordonnée entre les États membres. Toutefois un problème se pose : les objectifs matériels de politique sociale et les résultats sont jusqu'à présent orientés sur la compétitivité et la création de marchés. Des objectifs de politique sociale sont en reste.⁶⁴

Un **comité consultatif de protection sociale** a été mis en place conformément à l'article 160 du TFUE. Il a pour mission de promouvoir la coopération des États membres de l'EU dans le domaine de la protection sociale de concert avec la Commission. Sa mission répond au principe de la Méthode Ouverte de Coordination : l'échange d'informations, d'expériences et de procédures positives doit faire progresser la protection sociale dans les États membres.

En outre, le **fonds social** constitue un instrument financier visant à promouvoir la mobilité des travailleurs ainsi que des réformes structurelles, au moyen de la formation et la reconversion professionnelles et des modifications des systèmes de production (article 162 TFUE).

Enfin, avec les **Comités de dialogue social sectoriel**, il a été possible de mettre en place un cadre institutionnel d'autorégulation des associations patronales et des syndicats européens. Par ailleurs, des accords ont été conclus dans le secteur des transports et de la santé publique avec des objectifs en matière d'emploi et de tarifs. Sur la base du Livre blanc de la Commission de 2001 sur la Gouvernance européenne, les syndicats et le patronat ont été associés à la mise en place de la politique européenne du travail et des affaires sociales. C'est ainsi que des normes ont été promues au niveau européen. Cette initiative reçoit une évaluation positive dans la littérature scientifique, même si ses résultats sont encore limités.⁶⁵

Ces **divers instruments juridiques sont l'expression de profonds conflits en matière de réglementation et d'intégration** et de la difficulté de trouver des compromis dans l'intégration de la politique sociale européenne. Par ailleurs, étant donné la dominance des processus politiques entre gouvernements, on constate une tendance à minimiser les possibilités d'agir des parlements et de suivre la logique du plus petit dénominateur commun.⁶⁶

5.3 Cadre européen et traditions nationales

Il existe le danger réel que le modèle de l'État social européen – l'idée de combiner croissance économique et progrès social – est en régression en ces temps de crise. Une récession économique peut être synonyme de **démantèlement de l'État social**. La cohésion sociale est menacée par les inégalités sociales entre et au sein des États membres. Les mesures de discipline budgétaire et la réduction des dépenses sociales mettent en danger le modèle social (c. tableau 6), et plus encore ils favorisent une inégalité entre les différentes couches de la population en ce qui concerne le bien-être et les chances de réussite.

Une réponse possible à ce problème est de faire un pas dans le sens d'une régulation cadre de la politique sociale européenne. Afin de relever les défis sociaux que pose la crise, on peut envisager des normes minimales absolues et relatives ainsi que des initiatives au niveau européen. L'objectif n'est pas de regrouper tous les systèmes sociaux européens dans un seul et même modèle, mais de créer un **cadre juridique pour la politique sociale au sein de l'Union européenne**, cadre qui est organisé et mis en place soit au niveau national soit au niveau régional.

Tableau 6 – Risque de paupérisation et exclusion sociale dans l'UE (2011)

	Personnes touchées par au moins un des trois critères (paupérisation ou exclusion sociale) (en %, en 2011*)
République tchèque	15,3
Pays-Bas	15,7
Suède	16,1
Luxembourg	16,8
Autriche	16,9
Finlande	17,9
Danemark	18,9
France	19,3
Slovénie	19,3
Allemagne	19,9
Slovaquie	20,6
Belgique	21,0
Malte	21,4
Royaume-Uni	22,7
Estonie	23,1
Chypre	23,5
UE 27	24,2
Portugal	24,4
Italie	24,5
Espagne	27,0
Pologne	27,2
Irlande	29,9
Grèce	31,0
Hongrie	31,0
Lituanie	33,4
Lettonie	40,1
Roumanie	40,3
Bulgarie	49,1

*=Données pour Irlande et Italie 2010

Source: Communiqué de presse Eurostat STAT/12/171, 03.12.2012

Le développement de la politique social européenne n'est pas dirigé vers l'adaptation et l'harmonisation des différentes modèles et institutions des États nationaux et

sociaux. La **diversité étatique de la politique social** des États membres est en effet une puissance de l'UE. La coopération des États membres de zone euro est possible indépendamment de caractéristiques nationaux en structures et institutions de la politique social. L'acquis de la politique social au cadre de l'UE est un bon point de départ.⁶⁷

Une **politique sociale européenne** ne vise pas à une harmonisation de tous les systèmes sociaux dans un modèle unitaire, mais plutôt poursuit un cadre européen commun pour la politique sociale et sa concrétisation aux niveaux européen, national et régional dans le respect du principe de subsidiarité. Au-delà de ce cadre minimal, il faudrait organiser la couverture des risques de base (par ex. assurance maladie et assurance-dépendance), garantir le niveau de vie (assurance chômage et retraite) et offrir des services sociaux (par ex. garde d'enfants, soin des personnes âgées) en fonction de la capacité économique et les garantir à un niveau minimal, ce que l'on appellera le « modèle corridor ».

Cela correspond à une des idées principales de l'intégration, celui de la subsidiarité. Suivant ce principe, les défis politiques sont adressés au mieux au niveau plus bas possible. Seul, si un problème n'y est pas à résoudre, il est transféré au prochain niveau plus haut. Dans le cas de la politique sociale européenne, il est possible d'introduire une compétence limitée au niveau européen pour établir un cadre de standards minimums en politique sociale de prestations sociales et investissement en sécurité sociale au niveau des États membres. Ce cadre, réglé par l'UE, garantit au temps de crise qu'une politique de consolidation n'est pas équivalent avec un affaissement radical de dépenses sociales. Ainsi, des programmes de refinancement étatique devraient considérer certains standards minimums de sécurité sociale et de prestations minimums.

Pourtant une Europe pluraliste de deux vitesses ne devrait pas être forcée dans la gestion actuelle de réformes. Le cheminement commun de tous les États membres est de préférence et à promouvoir avec tous les moyens possible, car il s'agit du meilleur garant pour une intégration durable et stable dans laquelle des initiatives promettent véritable résultats. L'option d'intégrer même des états sceptiques en utilisant des "opt-outs" est enfin seulement applicable si le "opt-in" reste l'objectif

commun en long terme. Autrement, la cohérence et la solidarité pour respecter des règles communes et la redistribution nécessaire dans la communauté de l'UE, ne peuvent pas être maintenus avec crédibilité.

6. Propositions pour une concrétisation de l'Union sociale

6.1 « Charte de la politique sociale européenne » : Protéger les acquis sociaux des États membres

Une importante première étape vers une Union sociale européenne est la résolution des tensions qui existent entre, d'une part, la **jurisprudence européenne de la Cour de Justice** et la législation européenne avec ses principes de droit orientés vers une économie de marché et, d'autre part, les droits et institutions sociales dans les États membres. Atteindre ces ambitieux objectifs de politique sociale exige un nouveau déplacement de compétences vers le niveau européen afin de mettre au même niveau la logique de soutien des marchés, logique inhérente au droit européen, et la protection des normes sociales dans les États membres.⁶⁸

Le Conseil européen et le Parlement européen pourraient annoncer de concert une **« Charte de politique sociale européenne »**, réaffirmant ainsi les droits fondamentaux sociaux et les principes de l'Union sociale. Cela constituerait un signal fort à l'adresse de la Cour de Justice dans le sens d'une jurisprudence plus favorable aux travailleurs et aux syndicats. De la même manière les gouvernements rassemblés à Nice ont, le 7 décembre 2000, renforcé la valeur des droits de l'homme dans l'UE en proclamant solennellement une « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ». La Confédération européenne des syndicats (CES) présente la même demande. Elle propose une **« clause de progrès social »** qui devrait garantir que les droits des travailleurs et le droit à la protection aient la même valeur dans le droit de l'Union européenne que la liberté de services et le marché intérieur.⁶⁹

6.2 « New Deal » : Empêcher le dumping de l'emploi, le dumping social et fiscal

Jusqu'à présent, le modèle européen d'intégration repose sur une concurrence systémique entre les États membres. En d'autres termes, la politique salariale sociale et fiscale des différents États nationaux est en principe en concurrence avec celle des 26 autres modèles. Cette concurrence est déterminée par le marché, mais n'est pas toujours dans l'intérêt des citoyens européens qui sont directement concernés par la politique salariale, sociale et fiscale. Tout dumping social doit être évité dans le cadre de la gestion de l'endettement. L'UE a mis au point une nouvelle forme d'interventionnisme salarial (Pact Euro Plus, Sixpack). Les systèmes de conventions salariales ont été mis à mal au cours des négociations avec les pays débiteurs, les salaires réels ont été réduits et des réformes drastiques des retraites ont été mises en place, réduisant considérablement les retraites.⁷⁰

Une coordination européenne pourrait mettre fin à cette concurrence systémique et une polarisation des politiques sociale et économique pourrait être limitée sur le long terme. La solution pourrait être un « New Deal » pour une politique de croissance durable en Europe, condition nécessaire et phénomène concomitant de la gestion commune de l'endettement et d'une politique sociale et fiscale coordonnée au niveau européen.⁷¹

6.3 « Le modèle corridor », concrétiser un pacte de stabilité sociale avec des normes relatives minimales

Une Union sociale européenne a besoin d'un Pacte de stabilité sociale qui définisse des obligations pour le financement minimal des systèmes de sécurité sociale nationaux en fonction des capacités économiques. Ce pacte de stabilité social fait contrepoids aux contraintes unilatérales de politique financière et budgétaire et des procédures de contrôle dans le cadre de l'Union européenne économique et monétaire et de la gestion de l'endettement.

Un pacte de stabilité social doit, dans son rôle d'instrument, tenir compte du fait que les défis démographiques et sociaux sont différents selon les États membres et qu'il existe des différences de traditions et d'objectifs d'un État social à l'autre. Pourtant, il serait possible de déterminer des normes et standards minimums aussi bien au

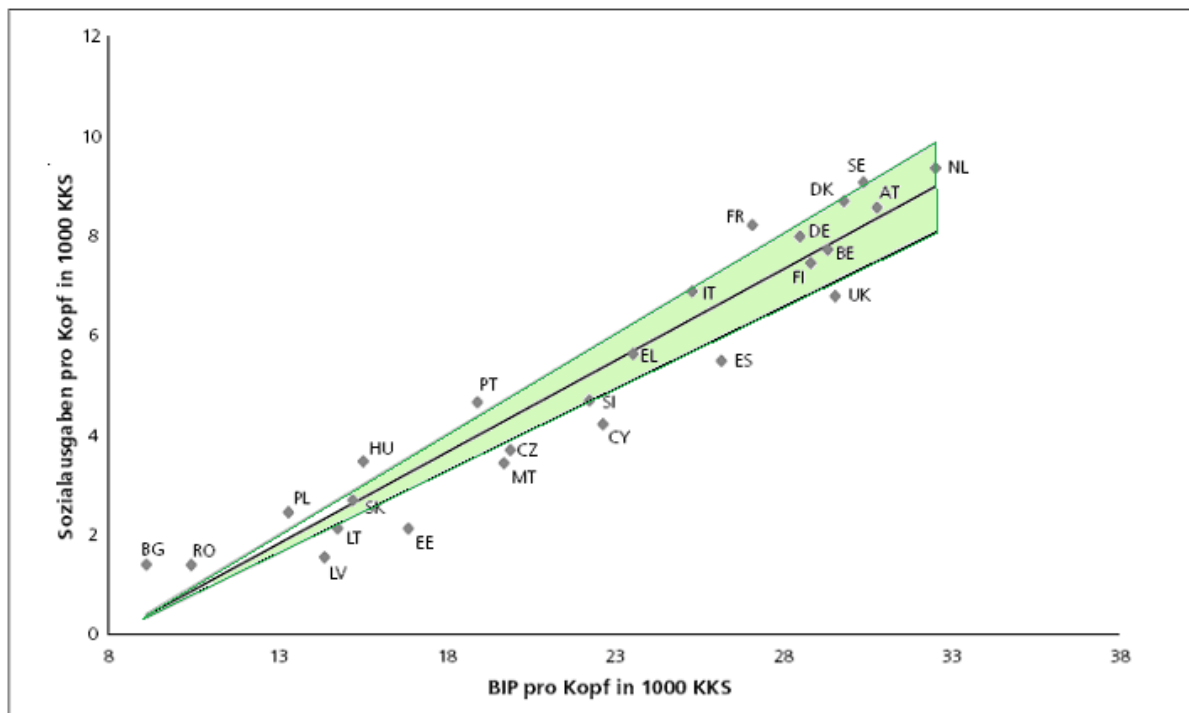
niveau quantitatif que qualitatif. Les dépenses sociales d'un État membre seraient appropriées dans la mesure où elles correspondraient au niveau économique.⁷²

Ce que l'on nomme communément le « modèle corridor » est un exemple d'un modèle de prestations sociales européennes qui garantissent à la fois la qualité et le respect de la subsidiarité. Ce modèle a été présenté par le politologue Klaus Busch dans les années 90 et n'a cessé d'évoluer. Busch a constaté que, avant la crise financière et économique, le montant des dépenses de sécurité sociale correspondait dans pratiquement tous les États membres de l'UE très correctement à la capacité économique, que les prestations sociales se déplaçaient dans une sorte de corridor vers le haut comme vers le bas le long d'un axe. Le tableau 7 présente les dépenses de sécurité sociale dans l'UE en fonction de la capacité économique juste avant la crise de l'euro. Si l'on tolère une généreuse marge de 20%, en 2007, la Suède, la France, le Portugal, la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie auraient effectué des dépenses sociales dépassant la moyenne. Par contre, l'Irlande, la Grande Bretagne, l'Espagne, Chypre, Malte, la République tchèque et les États baltes ont eux accordé des prestations sociales en dessous de la moyenne. Toutefois, mis à part l'Irlande et son dumping social prononcé, tous les pays évoluent dans ce corridor de 20%.

Busch veut empêcher ce dumping social en rendant obligatoire par un Pacte de stabilité sociale le corridor qui a pu être constaté empiriquement en 2007, c'est-à-dire immédiatement avant le déclenchement de l'actuelle crise financière et économique, ce corridor représentant l'évolution des prestations sociales. Ce corridor ne devrait pas être brisé ni par la concurrence ni par des mesures d'austérité, du moins pas vers le bas. Il serait ainsi possible d'éviter des coupes excessives des systèmes de sécurité sociale. Il est important que, conformément au principe de subsidiarité, les États membres continuent de décider eux-mêmes comment ils veulent répartir leurs dépenses sociales sur les différents secteurs. Toutefois, des normes de qualité seraient garanties. Par ailleurs, avec cette méthode, il serait possible de faire face à la concurrence systémique des États en matière de politique sociale.

Tableau 7 – Le modèle corridor

Graphik 8: Beispiel für einen Korridor (plus/minus zehn Prozent) um die Regressionsgerade Sozialschutzausgaben pro Kopf in 1000 KKS/BIP pro Kopf in 1000 KKS, EU-25, 2007



Quelle: Eigene Berechnung der Regression und des Korridors auf der Basis der Daten von Eurostat

Source : Busch, Klaus: Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Juli 2011, S. 32

Concrètement, « les dépenses de protection sociale par habitant exprimées en standards de pouvoir d'achat » (KKS) ont été fixées dans le modèle corridor remanié en 2012 en fonction du revenu par habitant exprimé en standards de pouvoir d'achat et, en fonction de quoi, a été déterminé un indicateur du niveau de protection sociale. C'est ainsi qu'il serait possible de calculer pour chaque État en fonction de ses capacités économiques une marge au sein de laquelle les dépenses en protection sociale devraient évoluer. Cette marge doit être définie au niveau politique, on envisage 10, 15 ou 20% le long de l'axe de 2007 (10% sur le graphique).

Si l'on veut réaliser ce modèle corridor, il reste encore quelques problèmes. Premièrement, les prestations sociales sont financées dans les États membres à partir de différents fonds. Le modèle corridor devait donc aussi prévoir des allègements fiscaux et autres valeurs semblables afin de refléter de façon correcte le niveau effectif des prestations sociales. Deuxièmement, le modèle corridor se base

sur des calculs du revenu par habitant qui peut se modifier sensiblement selon les variations conjoncturelles. Il faudrait donc utiliser sur plusieurs années non pas des valeurs annuelles, mais des valeurs moyennes fluctuantes. Troisièmement, la participation de l'État, des entreprises et des bénéficiaires des prestations sociales varie, ce qui, à nouveau, est fonction de la politique salariale du pays. Il serait donc dans ce cas envisageable de mettre en place un objectif-corridor de la participation des employeurs aux dépenses de protection sociale de 35 à 45%.⁷³ Certes, ces problèmes ne sont pas sans importance, mais exigent des définitions précises, non seulement statistiques, mais aussi politiques.

6.4 « Monitoring » : Transposer des standards sociaux minimum dans l'EU

La réalisation de l'Union sociale européenne devrait être surveillée par les partenaires sociaux et les groupes d'intérêt qui devraient avoir des droits d'information et de recours en justice. Le Comité économique et social de l'Union européenne pourrait faire fonction d'instance de contrôle de la politique sociale, lui qui surveille le respect d'un niveau minimum de politique sociale dans le cadre de ce corridor.

Le Comité économique et social – créé dès 1957 dans le cadre des Traités de Rome - vit dans l'ombre et cette nouvelle fonction pourrait le réveiller de son profond sommeil. En tant qu'organe consultatif il a maintenant le droit de prendre des positions ex-ante qui sont la plupart du temps facultatives, pourtant obligatoires dans certains cas. Si le CES recevait une fonction de contrôle ex-post, il pourrait à l'avenir être pris plus au sérieux. Par ailleurs, il ne serait pas nécessaire de créer une nouvelle instance ou un organe de contrôle. Certes, à moyen terme, il faudrait vérifier sa composition, en particulier le troisième groupe, c'est-à-dire à côté des employeurs et des travailleurs, le groupe de la société civile qui pour l'instant n'est guère en mesure de représenter cette dernière.

6.5 « Méthode ouverte de coordination » : Trouver la voie vers des règles contraignantes

La **MOC, c'est-à-dire une** méthode permettant de garantir et renforcer les normes sociales en Europe, ne peut pas être évaluée de façon conclusive. On peut évaluer positivement les échanges d'information et d'expérience, mais la concrétisation de ce processus d'apprentissage et les recommandations qui ont été formulées sont de la seule responsabilité des gouvernements.⁷⁴

Martin Feldmann conclut que les mesures prises dans le cadre de la MOC ne sont certes pas « justiciables » en ce qui concerne la politique sociale, mais que la MOC fait fonction **d'un lien fort** entre les États membres grâce aux principes de sécurité juridique et de solidarité entre les États membres. Ce lien est problématique parce que, et tant qu'il manquera un suivi et une participation du Parlement à la MOC.⁷⁵ En outre, la MOC fait l'objet de critiques parce qu'elle remplace des procédures de régulation et ne prévoit pas la participation du Parlement européen.⁷⁶

D'une part, il serait nécessaire de donner aux parlementaires la possibilité de fixer et de vérifier les critères. D'autre part, les constatations et expériences faites dans le cadre de la MOC devraient peu à peu produire des effets en droit. Suivant la logique d'une MOC reposant sur un aspect facultatif et une absence de contrainte juridique, cela signifie que les acteurs nationaux ne doivent pas favoriser l'harmonisation dans l'UE, mais utiliser les résultats de la MOC, dans la mesure du possible de façon contraignante. L'obligation d'utiliser les résultats de la MOC au niveau de l'exécutif et du législatif des États permettrait de mieux utiliser le potentiel de la MOC comme mécanisme d'apprentissage.

6.6 « Fonds européen » : Élargir les prestations sociales matérielles directes

Déjà à cause d'un manque relatif de moyens budgétaires de l'UE, **les prestations sociales matérielles directes** sont encore peu développées au niveau européen. Pour l'instant en font partie tout d'abord les moyens du **Fonds social européen** visant à la reconversion des travailleurs dans les États membres à soutenir l'emploi

dans les États membres, mais aussi à promouvoir la cohésion économique et sociale. Un autre exemple de prestations matérielles de l'UE est le **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** qui apporte une aide aux travailleurs touchés par les délocalisations d'entreprises et qui, à part sa modeste dotation financière, est une aide totalement insuffisante étant donné la politique unilatérale d'un marché intérieur telle qu'elle est pratiquée par la Commission européenne. Dans l'ensemble, il n'existe que peu de formes d'une politique sociale européenne matérielle qui, finalement, n'a souvent qu'une valeur symbolique.⁷⁷

Il serait possible d'augmenter ce fonds et de donner un nouvel axe à ce fonds en le réorientant politiquement, à savoir non plus vers un État dominé par l'idée de concurrence et dénué de solidarité, mais vers un État social performant sur le plan économique. Ce fonds financerait alors des investissements à long terme dans la qualification de travailleurs qui auraient un emploi régulier ou dans la restructuration sociale des entreprises.

7 Prochaines étapes

Les tableaux suivants présentent les réflexions et les nécessités de politiser « l'Union politique » ainsi que l'option d'une « Union sociale » en tant qu'objectif à court, moyen et long terme. La présence de différentes étapes résulte d'une part de la nécessité d'effectuer des modifications juridiques pour atteindre ces objectifs. Les mesures à court terme peuvent être prises de manière informelle, donc sans passer par la législation. Les objectifs à moyen terme nécessitent des décisions au niveau du droit dérivé. Des modifications du droit primaire, donc une révision des Traités de l'Union européenne représentent un obstacle considérable et sont donc placées parmi les objectifs à long terme. Ces étapes sont déterminées par un autre critère, à savoir les estimations de la durée nécessaire pour modifier la vie politique. En conséquence, on peut envisager des objectifs à court terme pour des modifications de comportement minimales dans le cadre des rapports entre les différents groupes d'intérêt. Par contre, les modifications à moyen et long terme exigent une réflexion stratégique, voire une réorientation sur le fond, ce qui n'est envisageable que par un long et intense processus d'échange et de débat sur différentes positions et

différents points de vue sur la base d'une volonté politique commune de parvenir à un accord.

Tableau 8: Objectifs à court, moyen et long terme vers une Union politique

Proposition	court	moyen terme	long
Mise en place d'un statut européen des partis	x		
Renforcement des sommets transnationaux des partis par une définition commune des sujets abordés par les têtes de liste nationales et européennes	x		
Hommes politiques de premier plan des partis européens impliqués dans la campagne pour les élections européennes (nomination du Président de la Commission)	x		
Droit de consultation du Parlement européen pour les contrats de droit international concernant l'Union européenne	x		
Renforcement d'un lien entre les programmes des partis de l'ensemble de l'Europe en les reprenant partiellement dans les programmes nationaux	x	x	
Renforcement du recours à l'Initiative citoyenne européenne par les acteurs et les médias européens	x	x	
Mise en place des propositions de Duff (surtout liste électorale européenne pour 25 députés du Parlement européen)		x	
Chapitres européens décidés au niveau transeuropéen et repris dans les programmes des partis nationaux		x	
Candidats transeuropéens pour les élections au Parlement européen		x	
Droit électoral harmonisé pour les élections au Parlement européen			x
Partis européens avec des affiliés individuels			x
Codécision pour le Parlement européen dans les questions relatives à l'euro			x
Attribution officielle du droit d'initiative au Parlement européen dans la législation européenne			x

Tableau 9: Objectifs à court, moyen et long terme vers une Union sociale

Proposition	court	moyen terme	long
Adoption d'une Charte de Politique sociale européenne faisant office de jalon	x		
Lutte contre le dumping salarial et social dans la gestion de l'endettement	x		
Restructuration du Fonds Social Européen	x		
Mise en place d'un pacte de stabilité sociale (le modèle corridor)		x	
Utilisation des résultats de la méthode ouverte de coordination dans les législations nationales		x	
Contrôle social des normes sociales minimales (par ex. par un CESE réformé)		x	
Adoption d'une Charte de politique sociale européenne ayant valeur juridique contraignante			x

Remerciements

Les personnes et les institutions suivantes ont participé aux discussions préliminaires lors du symposium d'été de FINE en 2012, à la préparation, au suivi critique et au soutien pratique lors de l'élaboration de l'étude, ce dont les auteurs les remercient chaleureusement :

Comité d'experts en politique européenne de la Ministre des Affaires fédérales, de l'Europe et des Médias du Land Rhénanie du Nord-Westphalie, en particulier Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Prof. Dr. Paul J.J. Welfens et Prof. Dr. Brigitte Young

Participants du symposium d'été et du comité d'experts venus des différents ministères et de la chancellerie du Land Rhénanie du Nord-Westphalie

Autres experts : Prof. Dr. Klaus Busch, Dr. Monika Eigmüller, Prof. Dr. Christiane Eilders, Prof. Dr. Beate Kohler, Prof. Dr. Ulrike Liebert, Dr. Andreas Maurer, Dr. Heike Merten, Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, Prof. Dr. Thomas Poguntke

Équipe de FINE: Anne Gödde, Klaudia Köhn, Georg Türke

Contact

Forschungs-Initiative NRW in Europa (FINE)
Heinrich-Heine Universität Düsseldorf
Politikwissenschaft II
Universitätsstrasse 1
D – 40225 Düsseldorf

Tel.: 00.49.211 – 81-15097

Fax: 00.49.211 – 81-15648

Mail: fine@phil.uni-duesseldorf.de

Site internet: <http://www.fine.uni-duesseldorf.de>

-
- 1 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ - Zwischenbericht von Ratspräsident Herman van Rompuy (Oktober 2012).
 - 2 Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas (17. September 2012).
 - 3 Barroso, José Manuel: Rede zur Lage der Union, Brüssel 12. September 2012, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/state-union-2011/index_de.htm, Stand: 18.01.2013.
 - 4 Böll, Sven: Zukunft der Währungsunion. Schäuble präsentiert Masterplan für den Euro, in: SPIEGEL Online, 16.10.2012, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/euro-krise-schaeuble-praesentiert-masterplan-a-861475.html>, Stand: 15.01.2013.
 - 5 Conférence de presse de Monsieur le Président de la République au Conseil européen de Bruxelles, 30. Juni 2012, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/conferences-de-presse/2012/conference-de-presse-de-m-le-president-de-la-13520.html>, Stand: 30.06.2012.
 - 6 Cameron, David: EU speech at Bloomberg – 23 January 2013. External site: Number 10 - EU speech: <http://www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg/>, Stand 30.01.2013.
 - 7 Die Monnet Methode ist benannt nach Jean Monnet, dem ersten Präsidenten der Hohen Behörde („haute autorité“) der Montanunion, des Vorläufers der Europäischen Kommission.
 - 8 Schäfer, Armin: Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union, in: Leviathan 34 (2006) 3, 350-376.
 - 9 Fritz Scharpf führte die Kategorie der Input- bzw. Output-Legitimation in die Europaforschung ein. Vgl. Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M.; New York 1999. Die Output-Orientierung demokratischer Politik wird auch von Vertretern der „Postdemokratie“ (Crouch, Colin: Postdemokratie. Frankfurt a.M. 2008) gefordert. Diese verweisen auf die Deformation demokratischer Partizipation durch inszenierte Wahlkämpfe und privilegierte Interessengruppen.
 - 10 Vgl. die Zustimmung des BVerfG zur Ratifizierung des Fiskalpakts: BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.09.2012, Absatz-Nr. (1- 319), Abs. Nr. 286 http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html, Stand: 11.01.2012.
 - 11 Hix, Simon: Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It, in: Notre Europe Policy Paper (2006) 19; McElroy, Gail/Benoit, Kenneth: Policy positioning in the European Parliament, in: European Union Politics 13 (2012) 1, 150-167.
 - 12 Eine Online-Datenbank über das parteipolitische Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament veröffentlicht die NGO Votewatch Europe, vgl. "<http://www.votewatch.eu>".
 - 13 Vgl. von Bogdandy, Armin: Stand und Entwicklungsperspektiven rechtswissenschaftlicher Konzepte zum europäischen Integrationsprozess, in Loth, Wilfried; Wessels, Wolfgang: Theorien europäischer Integration, Opladen 2001, 107-147, 112-117.
 - 14 Vgl. Majone, Giandomenico: Dilemmas of European integration, Oxford 2009. Das Bundesverfassungsgericht definierte den Begriffs des Staatenverbundes im Hinblick auf die EU in seinem Lissabon-Urteil folgendermaßen "Das Grundgesetz ermächtigt mit Art. 23 GG zur Beteiligung und Entwicklung einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union. Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker - das heißt die staatsangehörigen Bürger - der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.", siehe BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Nr. 1.
 - 15 Vgl. Schmidt, Helmut: Die Selbstbehauptung Europas, Perspektiven für das 21. Jahrhundert, München 2000; Schäuble-Lamers-Papier: Überlegungen zur europäischen Politik, Berlin 1994.
 - 16 Vgl. beispielsweise die aktuellen Beiträge der Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP) zur aktuellen Euro-Zukunft-Diskussion: Schwarzer, Daniela; Jung, Carsten: Der Preis der hohen Zinsen; SWP-Aktuell (2012) 67, Berlin November 2012; Heribert, Dieter: Maastricht 2.0. Bei

-
- der Weiterentwicklung der Währungsunion hat Europa Alternativen zum Zentralisierungsfetisch, SWP-Aktuell (2012) 54, September 2012.
- 17 Nach der Einschätzung von Andreas Maurer ist die Diskussion über eine umfassende Reform der EU allerdings eine singular deutsche Debatte; eine ähnliche Einschätzung bei: von Ondarza, Nicolai: Den Euro retten, ohne Europa zu spalten: Die EU braucht eine Strategie differenzierter Integration; Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin 2012.
- 18 Vgl. Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas, 17. September 2012; Fischer, Joschka: Vergesst diese EU, in DIE ZEIT 46/2011; Michael Roth, Der Euro braucht ein Parlament: <http://michaelroth.eu/de/Detail.php?rupbric=EUROPA&nr=2135>.
- 19 vgl. Artikel 14 Absatz 2 EU Vertrag.
- 20 "Wahlen und Macht. Poker um Zustimmung zur neuen Kommission: EU-Parlament erhält mehr Macht", in: EurActiv 28. Januar 2010 (<http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/eu-parlament-erhalt-mehr-macht-002662>). Nach Artikel 17 Absatz 6 des EU-Vertrags kann der Kommissionspräsident einzelne Kommissare entlassen.
- 21 vgl. Maurer, Andreas: Parlamente in der EU. Wien; Stuttgart: Facultas; UTB, 2012.
- 22 vgl. Göttsche, Anne: Potenziale und Probleme des Subsidiaritätsfrühwarnsystems. Forschungsbericht. Düsseldorf: FINE, 2012.
- 23 "PRuF-Symposion stellt Zukunftsfrage: Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie?", vgl. <http://www.pruf.de/news-detailansicht/article/pruf-symposion-stellt-zukunftsfrage-auf-dem-wege-zu-einer-europaeischen-parteiendemokratie.html> (Stand: 13.1.2013)
- 24 Heidbreder, Eva G.: EU Governance in the Shadow of Contradicting Ideas: The Decoupling of Policy Ideas and Policy Instruments, in: European Political Science Review 4(2012)3, 1-18; Kohler-Koch, Beate: Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy, in: Journal of European Integration 34 (2012) 7, 809-824; Kohler-Koch, Beate: Civil society and EU democracy: "astro turf" representation?, in: Journal of European Public Policy 17 (2010) 1, 100-116.
- 25 Eine Ausnahme hierzu stellt das sogenannte „Sixpack“ dar. Die sechs Gesetzesmaßnahmen zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen und sind seit dem 13. Dezember 2011 in Kraft. Bezeichnend ist allerdings, dass es sich bei diesem Gesetzespaket um Reformen bestehender Beschlüsse und nicht um Neuverhandlungen handelt, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm, Stand: 15.01.2013 und http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_en.htm, Stand: 15.01.2013.
- 26 Maurer, Andreas: Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon, in: Abels, Gabriele/ Eppler, Annegret (Hrsg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU. Baden-Baden: Nomos 2011, S.43-60, S. 58-60.
- 27 Die vielfach diskutierte Schaffung neuer parlamentarischer Gremien – von der Einrichtung einer Euro-Kammer aus Delegationen nationaler Parlamentarier bis hin zur Gründung eines Eurozonen-Parlaments (vgl. Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas, 17. September 2012; Fischer, Joschka: Vergesst diese EU, in DIE ZEIT 46/2011) – würde nicht nur zur Spaltung der EU in Voll- und Halbmitglieder führen, sondern auch einen Rückschritt für den europäischen Parlamentarismus bedeuten. Das Europaparlament, das gerade nicht die jeweiligen Staaten, sondern die Unionsbürgerschaft repräsentiert (vgl. Artikel 14 Absatz 2 EU Vertrag), würde wieder in national differenzierte Lager zerfallen.
- 28 EurActiv.de: Wahlen und Macht. Poker um Zustimmung zur neuen Kommission: EU-Parlament erhält mehr Macht, in: EurActiv, 28. Januar 2010, <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/eu-parlament-erhalt-mehr-macht-002662>, Stand: 15.01.2013.

-
- 29 Von Alemann, Ulrich/ Erbenbraut, Philipp/ Walther, Jens: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 223 ff.
- 30 Merten, Heike: Die Finanzierung der Europarteien, in: Poguntke, Thomas/ Morlok, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 3.
- 31 Art. 138a EGV.
- 32 Art. 191 Abs. 2 EGV.
- 33 ABl. 2003 L 297/1; siehe auch Merten, Heike: Die Finanzierung der Europarteien, in: Poguntke, Thomas/ Morlok, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 6.
- 34 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, COM (2012) 499 final, 2012/0237 (COD).
- 35 Europäische Kommission: COM (2012) 499 final, Art. 9.
- 36 Europäische Kommission: COM (2012) 499 final, Art. 4.
- 37 Merten, Heike: Die Finanzierung der Europarteien, in: Poguntke, Thomas/ Morlok, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 22f.
- 38 Merten, Heike: Die Finanzierung der Europarteien, in: Poguntke, Thomas/ Morlok, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 23
- 39 Er wurde auf ihren Druck hin von der Tagesordnung entfernt, nachdem er durch den Verfassungsausschuss des Europaparlaments zuvor angenommen worden war; vgl. Tagesspiegel: EUROPAWAHL 2014. Länderübergreifende Listen bleiben Zukunftsmusik, in: Tagesspiegel, 21.10.2012, <http://www.tagesspiegel.de/politik/europawahl-2014-laenderuebergreifende-listen-bleiben-zukunftsmusik/7278960.html>, Stand: 18.01.2013.
- 40 Duff, Andrew: Reform der Wahlen zum europäischen Parlament, <http://andrewduff.eu/en/page/electoralreformep>, Stand: 14.01.2013.
- 41 Heike Merten im FINE-Expertengespräch am 13. Dezember 2012, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- 42 Poguntke, Thomas: Parteien in der Europäischen Union: Zu den Entwicklungschancen der Europarteien, in Zeitschrift für Parlamentsfragen (2006) 2, S. 6.
- 43 Van Hecke, Steven/ Johansson, Karl M.: Gipfelpolitik politischer Parteien auf europäischer Ebene: eine vergleichende Analyse, in: Poguntke, Thomas/ Morlock, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 1, 10f.
- 44 Van Hecke, Steven/ Johansson, Karl M.: Gipfelpolitik politischer Parteien auf europäischer Ebene: eine vergleichende Analyse, in: Poguntke, Thomas/ Morlock, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 2.
- 45 Van Hecke, Steven/ Johansson, Karl M.: Gipfelpolitik politischer Parteien auf europäischer Ebene: eine vergleichende Analyse, in: Poguntke, Thomas/ Morlock, Martin/ Merten, Heike (Hrsg.): Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie? Baden-Baden: Nomos, 2013 (i.E.), S. 5-7, 13.
- 46 Thomas Poguntke im FINE-Expertengespräch am 13. Dezember 2012, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- 47 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 17 (7).
- 48 Barroso, José Manuel: Rede zur Lage der Union, Brüssel 12. September 2012, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/state-union-2011/index_de.htm, Stand: 18.01.2013.

-
- 49 Einschätzung von Eva Heidbreder und Thomas Poguntke im FINE-Expertengespräch, 13. Dezember 2012, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- 50 Europäischer Rat (2001) 'Die Zukunft der Europäischen Union'. Erklärung von Laeken: Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft, 15. Dezember; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001) 'Europäisches Regieren. Ein Weißbuch'. 25.07.2001: KOM(2001) 428 endgültig.
- 51 Siehe vor allem: Kohler-Koch, Beate: Die Entzauberung der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, in: Kohler-Koch, Beate/ Quittkat, Christine (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt; New York: Campus, 2011, 241-270.
- 52 Für eine detaillierte Gesamtübersicht siehe: Heidbreder, Eva G.: Civil Society Participation in EU Governance. Living Review European Governance 7 (2012) 2, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2012-2/>, Stand: 11.01.2012
- 53 Siehe Verordnung EU 211(2011) vom 16.2.2011 über die Bürgerinitiative, Amtsblatt der Europäischen Union L 65/1.
- 54 Hierzu vor allem eine große am WZB Berlin durchgeführte Studie: Koopmans, Ruud/ Statham, Paul (Hrsg.): The Making of a European Public Sphere: Media Discourse and Political Contention, New York: Cambridge University Press 2010.
- 55 Bisher haben nur äußerste EU-Skeptiker diese Art von transeuropäischer Kooperation realisiert, so zum Beispiel in der irischen Nein-Kampagne zum Lissabonner Vertrag, dessen Erfolg in verschiedenen Staaten als stellvertretende Rettung eigener innerstaatlicher Anti-EU Positionen gedeutet wurde.
- 56 Busch, Klaus/ Flore, Manfred/ Kohl, Heribert/ Schlattermund, Heiko (Hrsg.): Europa in sozialer Schiefelage: Sozialpolitische Vorschläge in Zeiten der Krise, Hamburg: VSA, 2011.
- 57 Art. 4 (2) b, 151, 156, 162 AEUV.
- 58 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland: EU-Sozialbericht: Mit stabilen Sozialfürsorge- und Steuersystemen schneller aus der Krise vom 08.01.2013, http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11099_de.htm, Stand: 18.01.2013.
- 59 Die revidierte Fassung ist allerdings nicht von allen Europarat-Staaten ratifiziert worden, dazu zählt auch Deutschland.
- 60 Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik. Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza. Köln 2003; Wendler, Frank: Soziales Europa und demokratische Legitimität: die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive. Baden-Baden: Nomos, 2005; Manow, Philip/ Schäfer, Armin: Europäische Sozialpolitik und Europas parteipolitisches Gravitationszentrum in den Jahren 1957-2003, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13 (2006) 1, 75-108; Vahlpahl, Tobias: Europäische Sozialpolitik: Institutionalisierung, Leitideen und Organisationsprinzipien, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2007; Liebert, Ulrike: The Politics for a Social Europe and the Lisbon Process, in: Magnusson, Lars/ Strath, Bo (Hrsg.): European Solidarities: Tensions and Contentions of a Concept, Brussels: Peter Lang, 2007, 267-292; Platzer, Hans-Wolfgang: Konstitutioneller Minimalismus: die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon, in: integration 32 (2009) 1, 33-49; Liebert, Ulrike: Reconciling Market with Social Europe? The EU under the Lisbon Treaty, in: Schiek, Dagmar/ Liebert, Ulrike/ Schneider, Hildegard (Hrsg.): European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 47-73.
- 61 Leibfried, Stephan: Social Policy: Left to the Judges and the Markets?, in: Wallace, Helen/ Wallace, William/ Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2005, 243-278; Joerges, Christian/ Rödl, Florian: On the "Social Deficit" of the European Integration Project and its Perpetuation through the ECJ-Judgements in Viking and Laval, in: RECON Online Working Paper (2008) 6; Hacker, Björn/ Kellermann,

-
- Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: spw (2008) 7, S. 15; Urban, Hans-Jürgen: Zeit für eine politische Neuorientierung: Die Gewerkschaften und die Hoffnung auf ein soziales Europa, in: International Politics & Society (2009) 4, 11-25.
- 62 Böcklerimpuls 14/2011, S. 5.
- 63 Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Rn. 37, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm, Stand: 15.01.2013; vgl. auch Feldmann, Martin: Die offene Koordinierung im EU-Rechtssystem, Düsseldorf: dup, 2009. 107-112.
- 64 Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: spw (2008) 7, S. 15-16; Van Apeldoorn, Bastiaan/ Hager, Sandy Brian: The social purpose of new governance: Lisbon and the limits to legitimacy, in: Journal of International Relations and Development 13 (2010) 3, 209-238.
- 65 Léonard, Evelyne: European Sectoral Social Dialogue: An Analytical Framework, in: European Journal of Industrial Relations 14 (2008) 4, 401-419.
- 66 Hans-Wolfgang Platzer's Einschätzung im Symposium von FINE: „Soziales Europa unter den Bedingungen der Krise“, 21. August 2012.
- 67 Scharpf, Fritz W.: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: Journal of Common Market Studies 40 (2002) 4, 645-670; Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: spw (2008) 7; Platzer, Hans-Wolfgang: Vom Euro-Krisenmanagement zu einer neuen politischen Architektur der EU? Optionen einer sozialen und demokratischen Vertiefung des Integrationsprojekts, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse (2012) Juni.
- 68 Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: spw (2008) 7, S. 15.
- 69 Stellungnahme des EGB zu den Urteilen des EuGH in den Fällen Viking und Laval, Entschließung angenommen vom EGB-Exekutivausschuss auf seiner Sitzung am 4. März in Brüssel E 179.
- 70 Busch, Klaus/ Hermann, Christoph/ Hinrichs, Karl/ Schulten, Thorsten: Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht, Berlin 2012 (Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse), S. 1.
- 71 Busch, Klaus/ Hermann, Christoph/ Hinrichs, Karl/ Schulten, Thorsten: Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht, Berlin 2012 (Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse), S. 32.
- 72 Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: spw (2008) 7, S. 19
- 73 Böcklerimpuls 14/2011, S. 4-5; vgl. auch Busch, Klaus: Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU. Berlin 2011 (Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse).
- 74 Devetzi, Stamatia/ Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart: Ibidem, 2009; Böcklerimpuls 14/2011, S. 5.
- 75 Feldmann, Martin: Die offene Koordinierung im EU-Rechtssystem, Düsseldorf: dup, 2009, 107-112.
- 76 Mitteilung der Kommission vom 25. Juli 2001 „Europäisches Regieren - Ein Weißbuch" [KOM(2001) 428 endgültig, Amtsblatt C 287/17 vom 12.10.2001.
- 77 Zitat aus: Hacker, Björn/ Kellermann, Christian: Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! Eine Reaktion auf Fritz Scharpfs Verdikt der Verweigerung, in: spw (2008) 7, S. 15.