

Rapport

Refaire l'Europe : Esquisse d'une politique

Pierre de Boissieu

Ancien représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, ancien secrétaire-général du Conseil de l'Union européenne.

Tom de Bruijn

Ancien représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Union européenne.

Antonio Vitorino

Ancien membre du Parlement européen, ancien membre de la Commission européenne.

Stephen Wall

Ancien représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne.

*Avec le concours et l'assistance d'**Alexandre Malafaye**, écrivain, fondateur et président de **Synopia**.*

*Avec la contribution et la collaboration de **Thomas Raineau**, enseignant à l'Université de Paris-Sorbonne.*

Septembre 2013

Synthèse

L'Union européenne est parcourue de crises. Crise économique de la zone euro. Crise du fonctionnement de l'Union européenne proprement dite, à 28 Etats membres. Crises de confiance en Europe. **La pertinence et la finalité du projet européen lui-même sont remises en cause et contestées** ; la Communauté de destin d'origine est menacée de devenir une Europe à finalités différentes.

Faut-il se résigner ? Non. Nous affirmons que l'Europe a un avenir qu'il nous appartient de construire, nous affirmons que nos enfants eux aussi doivent pouvoir penser, travailler et créer en Europe. Mais il faut tirer la leçon des dix dernières années et remettre une Union européenne parfois insuffisante et même défaillante au service de l'Europe et des Européens. Il y faudra un cheminement d'ensemble qui seul permettra, tout au long du parcours comme à sa fin, d'assurer le meilleur équilibre des intérêts.

La survie et le succès de l'Union européenne dépendent de la vitalité de la zone euro. La priorité est en conséquence de donner à celle-ci une perspective claire à 10 ou 15 ans et de la transformer progressivement en un espace réellement intégré, qu'il s'agisse des engagements nécessaires pour mettre en œuvre des politiques économiques saines et convergentes, de la volonté de recourir aux instruments de solidarité les mieux adaptés ou de l'adoption de règles de gouvernance adéquates. Ainsi seront réunies les conditions d'une nouvelle croissance et d'un meilleur emploi.

L'Union européenne, à 28 Etats membres, doit elle aussi retrouver le chemin de la rigueur et de l'efficacité. Il convient de lui assigner quelques objectifs politiques essentiels, objectifs d'ores et déjà énoncés dans les traités et dont la mise en œuvre concrète devrait être approuvée par tous les Etats membres : **énergie et environnement, marché intérieur, défense, conditions nécessaires pour préserver la libre circulation des personnes.**

Le temps est maintenant à la consolidation, consolidation de la composition de la zone euro et de l'Union, consolidation des politiques, consolidation des institutions. **Il faut cesser de procéder constamment à des modifications des traités, comme si des novations institutionnelles pouvaient produire par elles-mêmes les politiques adaptées. Les traités en vigueur comportent la flexibilité nécessaire et toutes les bases juridiques requises pour l'action**, tant en ce qui concerne la zone euro que l'Union européenne elle-même. Il est de la responsabilité des institutions et des Etats de coopérer loyalement à cette fin. Les Etats doivent respecter les institutions. Et celles-ci doivent, chacune pour ce qui la concerne, remédier à certaines carences évidentes de leur fonctionnement. Le Conseil européen doit définir les orientations stratégiques et prendre les principales décisions, et ne plus être la chambre d'appel des dysfonctionnements du Conseil. **Le Conseil des affaires générales et le Conseil des relations extérieures sont loin d'être à la hauteur de leur tâche. La Commission s'est affaiblie** : les chefs d'Etat ou de gouvernement ont l'occasion, avec le renouvellement de 2014, de faire ce qu'il convient pour la régénérer. **Le Parlement européen et les parlements nationaux doivent définir les voies et procédures nécessaires pour mieux coopérer**, dans l'intérêt des électeurs qu'ils représentent chacun.

Le succès est à ce prix. C'est à ce prix que pourra être assurée la cohésion de l'Union européenne "à 28", y compris, il faut l'espérer, avec le Royaume-Uni. Et, une fois encore dans l'Histoire de l'Europe, il est indispensable que l'Allemagne et la France ouvrent la voie et tracent un chemin.

Introduction

L'Europe est en crise. Une crise grave et inédite car, contrairement à d'autres crises européennes plus anciennes (crise de la chaise vide, crise de l'adhésion britannique, crise du rabais britannique...), elle ne résulte pas seulement de différences des conceptions, de rivalités entre gouvernements ou de conflits d'intérêts bien réels mais qui pouvaient paraître abstraits à la grande majorité des Européens. **La crise actuelle touche directement les personnes dans leur travail, leurs revenus, leurs perspectives d'avenir et celles de leurs enfants.**

A tort ou à raison, "l'Europe" est parfois tenue pour responsable de la situation. Le passé est oublié ou tenu pour acquis et irréversible. Pourtant, cette Union si décriée a, depuis le début des années 1950, favorisé l'émergence et la permanence d'une prospérité sans exemple pour ses peuples. Elle a assisté plus de la moitié de ses membres actuels dans leur transition de la dictature à la démocratie. Elle a, en cinquante ans, conforté la paix et la concorde en Europe, accompagné la réconciliation franco-allemande, rassemblé une Europe morcelée et divisée, assuré la présence et le rôle des prétendus petits Etats sur la scène mondiale, encadré la modernisation du continent européen, créé un marché et une monnaie uniques.

Impuissance ou usurpation du pouvoir, idéologie ou absence d'idées, austérité ou laxisme, ultra-libéralisme ou protectionnisme rampant, refus des récents élargissements, revendication d'une souveraineté nationale que l'appartenance à l'Union aurait compromise. Tels sont maintenant les slogans de ceux qui donnent un nom à la crise - l'Europe - et préconisent le poison pour guérir la maladie. Bien sûr, ces critiques et rejets portent souvent en eux-mêmes leur propre contradiction. Les fossoyeurs de l'idée européenne partent du principe selon lequel ce qui leur déplaît serait supprimé et ce qui leur convient, conservé. Tel qui veut abandonner l'euro ou ne pas l'adopter souhaite approfondir le marché intérieur. Tel autre, hostile au marché intérieur ou à la discipline économique, voudrait préserver les avantages que son pays retire de certaines politiques communes ou, plus généralement, de son appartenance à l'Union. Mais il ne suffit pas de relever ces contradictions. Il faut porter un regard lucide et sur l'Europe et sur l'Union européenne pour corriger ce qui doit l'être.

Car l'Union européenne n'est pas l'Europe ; elle en est l'instrument institutionnel. Mais un instrument qui traverse depuis les années 2008-2009 une crise existentielle. Elle a tenu et résisté, mais elle l'a fait le dos au mur, avec lenteur et retard, le plus souvent sous la pression des événements. La crise de l'euro et celle des dettes souveraines ont été les facteurs les plus visibles de ce qu'il est convenu d'appeler la crise européenne ; elles n'en sont pas la seule cause. L'Union est, plus encore que les Etats et les nations, fragilisée par la remise en cause, dans tout l'Occident, de certaines formes de la démocratie représentative. Dans le même temps, elle s'est trouvée associée à une longue série de dysfonctionnements et d'échecs, accusée d'ignorer ou même de contribuer à des évolutions qui ont encore accru l'hostilité à l'égard du "système communautaire" et alimenté la montée du sentiment xénophobe et des courants populistes. Les imaginaires collectifs ont perdu la mémoire des succès communs et ne retiennent que les particularismes nationaux.

La crise a confronté l'Union européenne à des évolutions qui ont fragilisé ses bases institutionnelles et déséquilibré une construction vulnérable. La finalité d'une *Union sans cesse plus étroite entre les peuples*, affirmée dans le traité de Rome, n'y est pas définie, si ce n'est au travers des objectifs assignés aux politiques et des moyens législatifs et institutionnels nécessaires pour les atteindre, tels qu'ils sont établis par le traité. Ce compromis, nécessaire à l'époque, opère un équilibre entre ce qui est national et ce qui est supranational : une Commission indépendante et seule détentrice du droit d'initiative en matière législative, mais composée de personnalités désignées par les Etats membres ; une législation communautaire qui ne peut être modifiée par les parlements nationaux, mais qui est établie par des ministres responsables devant ces mêmes parlements ; une Assemblée parlementaire (ultérieurement devenue Parlement européen élu au suffrage direct) pour assurer la représentation directe des intérêts des citoyens de l'Europe.

Hybride, l'entreprise est par construction soumise à des tensions internes. Ainsi, lorsqu'en 1990 Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, proposa que la Commission devienne l'exécutif de l'Europe, responsable devant le Parlement européen, avec un Sénat composé des chefs d'Etat ou de gouvernement, il s'attira la réponse ulcérée et devenue fameuse de Margaret Thatcher : "no, no, no". L'orientation proposée par Jacques Delors représentait l'une des évolutions possibles du système institutionnel. Cependant, même s'ils ne l'exprimèrent pas aussi nettement que Mme Thatcher, les autres chefs de gouvernement n'étaient pour la plupart pas prêts à soutenir une telle interprétation du "devenir naturel" des institutions européennes.

Ces tensions se traduisent maintenant par une forme de paralysie du système.

N'étant pas un Etat, l'Union tire sa légitimité du résultat ; or, depuis les années 2008-2009, le résultat a cessé d'être évident. Le fonctionnement institutionnel, fondé sur une mécanique de répartition et d'équilibre des pouvoirs (checks and balances) à tous les niveaux, comporte des limites. **Il est par définition fragile, car il repose sur la confiance et le respect de la règle du jeu ;** or la règle du jeu n'a pas été toujours respectée et la confiance fait maintenant défaut. **Il est ensuite un système du temps de paix, mal armé pour faire face aux crises, la notion même de chaîne de commandement étant incompatible avec la dispersion et la répartition des pouvoirs qui sont à la base de l'édifice européen.** La mauvaise gestion des récents élargissements, l'effet nombre ayant été volontairement ignoré, a conduit à l'affaiblissement de toutes les institutions. Nous faisons face aujourd'hui soit à une forme d'impuissance de l'Union, soit à l'apparence ou à la réalité de la domination de certains Etats membres au détriment des autres Etats membres et du système institutionnel lui-même, avec toutes les frustrations et toutes les incompréhensions qui en résultent. Enfin, alors que la Communauté était fondée sur le principe d'identité et de symétrie des droits et obligations, l'Union a, depuis le début des années 1970 et pour de bonnes raisons, progressivement mis en œuvre différentes formules pour assouplir l'obligation originelle et concilier unité de l'Union et "géométries variables". Cette souplesse était nécessaire mais, au-delà des mots et des professions de foi, risque de porter atteinte à l'unité réelle de l'Union et conduit parfois à des résultats de négociation dont la complexité, l'opacité et l'enchevêtrement font moins penser à une législation commune qu'à l'addition mal ordonnée de prescriptions nationales diverses.

Faut-il se résigner ? **Nous sommes convaincus que, dans le contexte international actuel, l'Europe est une nécessité et doit à tout prix être préservée et renforcée.** Au-delà de divergences et de différences montées en épingle et exagérées, les Etats européens auront demain plus encore qu'hier besoin d'agir ensemble pour demeurer des acteurs importants sur la scène mondiale. Où sont les grandes coopérations industrielles et scientifiques possibles, héritières d'Airbus et d'Ariane ? Où sont les réserves de croissance établies ensemble et sur des bases communes ? Comment peser vraiment face à la Russie, à la Chine ou à l'Inde ? Comment endiguer au mieux l'immigration illégale et lutter contre le grand banditisme ? Dans quel cadre et dans quel espace chaque Etat membre doit-il poser les questions essentielles à sa sécurité ? Il n'y a qu'une réponse : la coopération européenne.

Mais l'Union européenne souffre de dysfonctionnements nombreux, politiques et institutionnels, qu'il convient d'admettre et de corriger sans tarder. **En l'état actuel des choses, le mauvais fonctionnement de l'Union nuit à l'idée européenne elle-même. Il faut régénérer l'Union en la remettant au service de l'Europe.** Notre propos n'est pas de proposer une énième solution miracle, car il n'y a pas de solution immédiate ou facile. Il est de proposer le cheminement qui, en tenant compte des réalités et des possibilités, devrait permettre de donner un nouvel élan à l'entreprise européenne.

Le présent rapport évoquera successivement :

- I. La zone euro
- II. L'Union des 28 : les politiques
- III. L'Union européenne : les acteurs

1. La zone euro

La survie et le succès de l'Union européenne dépendent maintenant de la survie et du succès de la zone euro, parce que c'est dans la zone euro, tiraillée par des "crises", minée par le chômage et en panne de croissance, que se forment les racines de l'euro-scepticisme. Le maintien de la cohésion des 18 Etats de la zone, le retour à une meilleure croissance et à une meilleure situation de l'emploi, la confiance retrouvée des peuples européens dans le "système" sont nécessaires en eux-mêmes. Ils sont également essentiels pour l'ensemble de l'Union européenne. Un étiolement, fût-il lent, de la zone euro, annoncerait probablement la fin du projet européen lui-même. **Tout ce qui est nécessaire pour assurer la survie et le succès de la zone euro doit donc être fait, aussi bien en termes de gouvernance que de politiques.**

Cela ne signifie pas que la prospérité de la zone euro et sa bonne gouvernance suffiraient à elles seules à résoudre toutes les difficultés. Cela ne signifie pas non plus que les intérêts des Etats hors de la zone euro devraient ou pourraient être ignorés. Mais **la création d'une monnaie unique a été, en Europe, un pas qualitativement différent de tous ceux qui avaient été faits depuis la création de la Communauté européenne ; ses implications politiques sont si profondes qu'elles font de la zone euro le moteur irremplaçable de la plupart des politiques de l'Union.**

Depuis 2008, les institutions de l'Union européenne et les Etats membres ont décidé de réformes qui ont conduit en peu de temps à de profondes modifications de la gouvernance de l'Union européenne et de la zone euro, dans trois domaines d'action essentiels :

- instruments de crise : création et mise en œuvre d'instruments d'action et de soutien (Fonds européen de stabilité financière puis Mécanisme européen de stabilité avec un plafond d'emprunt de 700 milliards d'euros par exemple, discussions sur les euro-obligations ou d'autres formes de mutualisation de la dette, sur un budget de la zone euro, etc.), renforcement des procédures de coordination et de surveillance (le "pacte budgétaire"), mise en place de mécanismes de régulation des marchés (Union bancaire) ;
- coordination des politiques : des décisions ont été prises pour renforcer les relations et la complémentarité entre les institutions de l'Union et les Etats membres et assurer ainsi un meilleur respect des disciplines (pacte euro+, semestre européen, pacte euro-6, pacte euro-2, etc.) ;
- fonctionnement des institutions : des efforts ont été faits pour rendre plus efficaces le fonctionnement et les interactions des institutions qui, au sein de l'Union européenne, ont compétence pour la monnaie unique.

Ces mesures ont permis d'éviter l'éclatement de la zone euro dans les années 2009-2011. Elles ont conforté une décision implicite et fondamentale, qui n'était pas acquise au début de la crise : la nécessité d'éviter coûte que coûte le départ d'un des membres de la zone euro. Ce choix doit maintenant être considéré comme irréversible. **La zone euro ne survivrait pas à une interrogation et à un doute permanents sur sa composition même. Maintenir le cap implique un engagement résolu des économies les plus robustes, mais également un effort durable des Etats encore fragiles.** Aucun Etat ne doit pouvoir tirer prétexte de cette irréversibilité pour pratiquer ce qui serait une forme de chantage ou s'abstenir d'effectuer les réformes nécessaires.

Une perspective à dix ans

Mais il ne suffit pas d'avoir assuré la survie de l'euro et de la zone euro. Il faut maintenant les faire vivre, c'est-à-dire leur donner une perspective. Cette perspective fait cruellement défaut. Les mesures d'urgences prises depuis 2008 ne tracent pas le cheminement qui permettrait de faire comprendre et donc accepter par les peuples européens des décisions qui paraissent, au jour le jour et selon les cas,

idéologiques, excessives ou arbitraires. Les peuples refuseront ne serait-ce que l'impression d'être gouvernés par des troïkas ou par un office statistique.

La première priorité est de dessiner une perspective à dix ou quinze ans. **Cette perspective serait celle de la constitution d'une grande zone économique intégrée**, pendant de ce que fut dans les années 1980-1990 l'objectif du "grand marché intérieur". Au terme de la période considérée (par exemple 2025), **les Etats de la zone euro devraient avoir des situations budgétaires et d'endettement sinon identiques, du moins comparables et compatibles ; les conditions générales qui président aux choix économiques (notamment en matière de fiscalité) devraient avoir été, sinon harmonisées, au moins rendues homogènes ; les adaptations structurelles nécessaires, par exemple en ce qui concerne les pensions, devraient être concordantes**. La démarche sera progressive, il y faudra plusieurs années : mais l'affirmation claire de l'objectif serait, à elle seule, un puissant facteur d'efficacité. Pour être crédible, cette perspective ne devra pas constituer un exercice de rhétorique supplémentaire ni l'un de ces catalogues de vœux dont l'Union est coutumière. Il faudra l'étayer par un échéancier, des objectifs quantifiés et mesurables, des procédures d'examen périodiques permettant de corriger les écarts, ainsi que cela a été fait en leur temps pour la réalisation de l'Union douanière, la création du marché intérieur ou l'introduction de l'euro.

La démarche doit reposer sur trois piliers indissociables : la discipline, la solidarité, la bonne gouvernance. La condition du succès est d'obtenir, en fin de période, le meilleur équilibre possible entre les trois composantes et de l'assurer tout au long du processus ; à défaut, l'objectif et le cheminement ne seront pas acceptés.

Discipline

Le pilier "discipline" est façonné par les multiples décisions, conclusions et traités adoptés depuis 2009. Des progrès considérables ont, depuis lors, été accomplis dans la plupart des pays de la zone euro. Les pays "sous programme" ont procédé en peu d'années à des ajustements très profonds et douloureux dans un environnement défavorable (stagnation économique, incertitudes monétaires, etc.). Les adaptations proposées doivent consolider cet acquis, mais surtout les orienter vers la convergence et la cohésion à terme des économies de la zone euro. Car, si le plus dur de la crise est peut-être passé, l'économie européenne est loin d'être parvenue au bout du chemin. Il faudra plusieurs années pour moderniser les structures, restaurer la compétitivité, revigorer la croissance. Dès lors, une triple action est nécessaire :

- **simplifier et réorienter les instruments** : il convient en premier lieu de simplifier et d'élaguer les instruments de surveillance économiques et de les adapter mieux à la situation de chaque pays. Ces instruments sont trop nombreux et s'enchevêtrent ; la stratégie Europe 2020, le pacte Euro plus, centré sur les Etats de la zone euro, le semestre européen, le pacte euro-6, le pacte euro-2, etc., ont eu à un moment leur raison d'être. Ils sont par leur accumulation devenus source de confusion, ils sont trop disparates et trop redondants. Ils ont en outre donné lieu à une confusion croissante de la participation ; il y a les 18 et les 28, il y a également les 28 moins 2, les 18 plus 4, les 18 plus 6, etc. Cette confusion a pour avantage de réunir davantage d'Etats ; elle a pour inconvénient de banaliser les instruments. Pour l'essentiel, en outre, ceux-ci constituent un catalogue des interdits, ils sont au moins autant le résultat de la méfiance et de la défiance que les instruments d'une gestion économique à moyen terme. Il faudra donc les adapter à la nouvelle perspective tracée pour la zone euro ;
- **appliquer les décisions** : il faut en second lieu substituer à la situation actuelle, celle d'un grand nombre d'obligations formellement souscrites par les Etats membres mais, dans les faits, assez peu respectées, une pratique de l'engagement réel et non réversible des Etats. Il ne suffit pas d'adopter à Bruxelles telle ou telle conclusion, ni même telle ou telle décision ; il faut que cette conclusion et cette décision trouvent immédiatement leur application dans

chaque Etat membre. La nouvelle perspective ne sera viable que si les engagements, les délais et les conditions sont pleinement respectés ;

- **concerter les politiques** : enfin, il faut transformer la pratique des institutions compétentes pour en faire, au-delà de la gestion de crise au jour le jour, des instances de confrontation des politiques nationales, des instances qui non seulement permettent de créer la confiance mutuelle et de prévenir les "tricheries", mais surtout organisent un pilotage en commun de la zone euro.

Solidarité

Depuis 2008, des instruments nouveaux ont été mis en place par et dans la zone euro - instruments proprement communautaires, instruments interétatiques (le MES) ou instruments spécifiques, dits non-conventionnels, mis en œuvre par la Banque centrale européenne (BCE). Des décisions importantes ont été prises et doivent encore l'être pour parachever l'Union bancaire. Les nouveaux "contrats par pays", bien utilisés, pourraient constituer une base pour des aides structurelles intelligentes. Il y a donc eu beaucoup de décisions, beaucoup de progrès. La réflexion sur le pilier solidarité de la puissance économique Europe se concentrera à l'avenir sur deux questions.

- La première a trait à la pratique et aux décisions de la BCE. Celle-ci est et doit rester indépendante, il lui appartient d'exercer au mieux ses responsabilités. Mais, depuis quelque temps, la BCE agit à la limite de ce que permettent les traités. Elle a ce faisant agi par défaut, souvent avec réticence, suppléant aux désaccords ou à l'inaction des Etats membres. **Les gouvernements devront accepter d'assumer les responsabilités qui leur reviennent pour aider la BCE et lui permettre de jouer pleinement son rôle.** Il existe bien entendu un risque juridique à ne pas le faire ; il existe surtout un risque politique, le système démocratique ne pouvant pas fonctionner normalement si les gouvernements en venaient à faire exercer *de facto* leurs pouvoirs par une institution "non responsable".

- La seconde concerne la "mutualisation des dettes". Le débat est ancien. Il faudra, dans le cadre de la perspective nouvelle, le reprendre sur des bases sereines. **Refuser par principe et par anticipation toute forme de mutualisation des dettes serait injurier l'avenir,** partir du principe que certains Etats de la zone euro resteront toujours des économies faibles, mal gérées et peu fiables. De la même manière, il serait illusoire et trompeur de croire et de faire croire qu'il sera possible d'aller vers une gestion commune de la dette publique sans que la confiance soit revenue au sein de la zone euro, c'est-à-dire aussi longtemps que le pilier discipline n'aura pas nettement progressé. Il convient, là encore, de tracer le cheminement. **Le but à terme est la création d'un véritable "Trésor européen"**. La constitution de celui-ci devra être progressive, au rythme des progrès constatés pour le pilier discipline et pour le pilier gouvernance. Les cinq principaux instituts de conjoncture allemands ont présenté des suggestions qui s'inscriraient bien dans une telle démarche ; le bénéfice des premiers prêts effectués en commun serait subordonné au respect, par l'Etat membre bénéficiaire, d'engagements pluriannuels de réduction de la dette publique.

Gouvernance

La bonne gouvernance de la zone euro constitue le troisième pan du triptyque. Cette gouvernance a fait l'objet de nombreuses analyses et critiques. **Les parlements nationaux n'acceptent pas de se voir dessaisir de leurs compétences budgétaires au bénéfice d'un Parlement européen mal positionné pour intervenir dans des domaines qui demeurent de la compétence des Etats.** Le rôle de la Commission a été contesté, certains trouvant son intervention excessivement dictée par des considérations politiques, d'autres la taxant de technocratie ou, pis encore, d'eurocratie. L'Eurogroupe a, parfois à tort ou parfois à raison, été fustigé pour son impuissance et sa propension à faire remonter les affaires au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement. Et ceux-ci ont, à leur tour, été contestés par refus d'un "directoire", de la "Merkozy" ou d'une suprématie allemande visible.

L'architecture et la gouvernance de la zone euro doivent inspirer confiance à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, prennent part à la décision.

Il appartiendra en premier lieu aux chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro de convenir de la nouvelle perspective, d'en discuter périodiquement le bien fondé et l'état de réalisation, de décider des inflexions ou compléments nécessaires. Ces dirigeants qui, à Bruxelles, engageront leur Etat pour plusieurs années sur des questions essentielles, auront chacun pour ce qui le concerne la responsabilité de faire accepter et respecter cet engagement par le pays qu'ils représentent.

Il faut en second lieu donner maintenant toute sa place à **l'Eurogroupe au niveau ministériel** et le mettre en mesure de jouer véritablement son rôle ; il **doit redevenir le gestionnaire normal de la zone euro**. La déclaration du Sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 a ouvert la voie à la désignation d'un président de l'Eurogroupe à temps plein, désignation qui permettrait de remédier à beaucoup de dysfonctionnements. Le principe en a été agréé notamment par l'Allemagne et par la France. Une décision définitive rencontre encore deux séries d'objections :

- la première est la crainte de certains Etats membres qu'une telle formule renforce encore le poids des grands Etats dans le système et qu'un président dédié de l'Eurogroupe ne soit prisonnier des "jeux de Bruxelles" et donc enclin à écouter davantage l'Allemagne, la France ou l'Italie que les autres Etats membres. Accomplie dans de bonnes conditions, la réforme proposée devrait au contraire permettre d'améliorer beaucoup la situation. **Un président dédié aura le temps et la disponibilité pour consulter tous les Etats de la zone euro, à tous les moments**, ce qui ne peut être le cas d'un ministre national qui ne peut y consacrer qu'une petite partie de son activité.

- la seconde hypothèque vient de la suggestion de faire du membre de la Commission chargé des affaires économiques le président dédié de l'Eurogroupe. Nous déconseillons d'aller dans cette voie. La formule serait tout d'abord contradictoire dans les termes, un membre de la Commission ne pouvant pas exercer à plein temps une autre fonction ni d'ailleurs, en vertu de l'article 9D du traité, accepter "d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme". En second lieu, **les précédents de "double chapeau" n'incitent pas à renouveler l'expérience**, une expérience inspirée par des schémas nationaux non transposables dans l'Union, dont le principe de base est de distinguer instance de proposition (la Commission) et instance de décision (Conseil, avec le Parlement lorsque le traité le prévoit). Enfin, le parallélisme des formes exigerait qu'un tel double chapeau soit institué comme l'avait été le Haut représentant pour la politique étrangère (article 9 TUE), c'est-à-dire par une modification des traités ratifiée par les 28 Etats membres.

La question la plus délicate peut-être sera celle du contrôle parlementaire. Non sans raison, les parlements nationaux souhaitent conserver un contrôle étroit sur des décisions qui engagent profondément les finances publiques de chaque Etat membre et leur propre responsabilité devant leurs électeurs ; dans certains Etats, et notamment en Allemagne, des réformes récentes ont par exemple beaucoup augmenté les compétences du parlement national dans ce domaine. Le Parlement européen, de son côté, tout en étant conscient des limites de ses compétences, souhaite demeurer la seule instance parlementaire au niveau européen. Ces tensions ont une conséquence ; **il y a un chaînon manquant dans la fonction parlementaire**. Entre des parlements dont les compétences sont purement nationales et territoriales, et un Parlement européen sans compétence *ratione materiae*, il y a un vide à combler. Il n'est pas question de créer de toutes pièces, en l'absence de traité, une seconde chambre qui aurait des "compétences" au sens précis du terme, encore moins des pouvoirs. Mais une démarche évolutive est possible. **Les chambres basses des 18 Etats membres de la zone euro pourraient convenir de désigner des représentants qui se réuniraient périodiquement pour être informés et faire en commun le point sur le fonctionnement de la zone euro**. Les plus grands Etats membres désigneraient une dizaine de représentants, les plus petits quatre ou cinq. Le Parlement européen y serait représenté par une délégation. Si les parlementaires nationaux ainsi désignés ont une autorité personnelle et politique adéquate, cette instance, même initialement sans

compétences formelles, deviendrait rapidement une structure politique utile pour assurer la complémentarité des fonctions parlementaires au sein de la zone euro.

Ainsi posées, les orientations esquissées ci-dessus appellent trois considérations générales.

- Aucune de ces orientations ne requiert à ce stade la conclusion d'un nouveau traité. **Les traités existants offrent toutes les bases juridiques pour aller de l'avant.** Au terme du processus, s'il réussit, les choses pourront être consacrées dans un traité. La création formelle d'un Trésor européen ou l'octroi éventuel, à terme, de compétences propres à la réunion des parlements nationaux proposée ici pourraient certes exiger un texte à valeur de traité. Mais, dans l'immédiat, la direction peut être tracée et le processus initié.

- **Si les choses vont à leur terme, la zone euro, telle qu'envisagée ci-dessus, constituera un ensemble très fortement intégré, avec des politiques et une gouvernance véritablement communes. Cela serait le moyen nécessaire pour atteindre l'objectif,** qui est de donner à la zone euro les moyens d'une meilleure croissance, d'une réelle modernisation et d'un recul du chômage.

- la perspective proposée conduit à mettre en place des "instances particulières" pour la zone euro, condition nécessaire pour ne pas aller vers des institutions distinctes et différentes. C'est déjà le cas au sommet (Conseil européen/chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro) et au niveau des ministres (ECOFIN/Eurogroupe). Notre proposition est d'individualiser également les choses en ce qui concerne la représentation parlementaire.

Le processus sera long, l'objectif ne peut être que lointain. Il faut donc agir le plus rapidement possible ; tarder encore serait courir le risque d'une longue période d'atonie et d'incertitude.

2. L'Union des 28 : les politiques

A mesure que les pays de la zone euro renforceront leur cohésion et l'efficacité de leur action, **le risque s'accroîtra de voir s'élargir le divorce entre les projets et les réalisations de la zone euro et ceux des Etats membres de l'Union qui n'en font pas partie.** Or, si la zone euro doit se renforcer, elle ne doit en aucun cas le faire contre l'Union européenne ni à l'écart de celle-ci. Il n'y a pas de frontière étanche entre politiques de la zone euro et politiques communes : la fiscalité, l'Union bancaire, de nombreux aspects du marché intérieur ou de la politique budgétaire de l'Union sont d'un intérêt direct pour la zone euro. En outre, un bon fonctionnement de l'Union peut et doit permettre à tous les Etats membres de trouver dans l'entreprise le meilleur équilibre de leurs intérêts.

L'Union a toujours cherché à se réformer dans les périodes de crises. Cette faculté d'introspection resterait vaine si quelques conditions générales n'étaient pas réunies : certaines dépendent de l'évolution de la zone euro et à l'intérieur de celle-ci, d'autres de la situation qui prévaudra en Europe. **Les composantes plus spécifiques d'un succès de l'Union des 28 sont : (i) définir des politiques communes bénéficiant visiblement aux citoyens de l'Union et qui, une fois adoptées, seront effectivement mises en œuvre ; (ii) accepter dans certaines limites la "géométrie variable" comme condition d'une réelle efficacité de l'Union ; (iii) surseoir à d'éventuelles modifications des traités.**

2.1 Les politiques communes

Depuis quelques années, il y a eu simultanément un certain affaiblissement des politiques communes et une prolifération souvent incontrôlée des domaines d'action de l'Union. Les groupes de pression, les intérêts particuliers ou le dérèglement administratif peuvent expliquer ces dérives, dérives allant parfois jusqu'à la caricature, qu'il s'agisse des eaux de baignade ou du conditionnement de l'huile d'olive. Trop souvent, l'emphase, le jargon et la longueur des conclusions ou déclarations ont tenu lieu de politiques. La règle de base doit être celle qui prévalait à l'origine : **l'Union doit agir lorsqu'elle est en mesure de faire plus et mieux que les Etats membres individuellement, lorsqu'elle ajoute de la valeur aux actions nationales (*added value*).**

Les dirigeants comme les opinions publiques doivent être en mesure de considérer la forêt entière, et non seulement quelques arbres. Certes, il existe entre les gouvernements des Etats membres des divergences de fond, parfois substantielles et encore exacerbées par une rhétorique trop fréquente du vainqueur au vaincu. Mais ces mêmes dirigeants ont maintenant l'obligation de s'entendre sur les objectifs politiques qu'ils veulent assigner à l'Union et de convenir d'une hiérarchie claire et raisonnée de ces objectifs, au demeurant affirmés par le traité. Ils devront définir de véritables priorités politiques agréées par *tous* les Etats membres et établir pour chacune de ces priorités une programmation cohérente qui fixe des objectifs et des résultats mesurables, et identifie les moyens d'action disponibles dans le traité pour les mettre en œuvre. La vigueur de l'Union sera mesurée à sa capacité à se concentrer sur ces actions prioritaires et accomplies avec l'efficacité voulue.

Ces priorités pourraient être les suivantes :

- **une politique de l'énergie forte**, qui permette de concilier au mieux sécurité d'approvisionnement de toute l'Union et transition énergétique. Cette politique énergétique doit être complétée par une politique environnementale vraiment transnationale, allant au-delà des "proclamations vertes" plus destinées à satisfaire l'opinion publique qu'à définir une politique ;
- **l'achèvement du Marché Unique, qui demeure une grande priorité**, car il peut contribuer à raviver la croissance de l'économie européenne
- **la mise en œuvre par l'Union de politiques qui soutiennent le renforcement de la zone euro** par l'usage adéquat de certains instruments de l'Union en matière fiscale ou budgétaire par exemple. L'Union ne peut pas être directement créatrice de croissance et d'emploi, son budget représentant moins de 1% du PIB européen ; mais elle peut, par la mise en œuvre concertée de tels instruments, contribuer à en réunir les conditions ;
- **La mise en œuvre d'une politique industrielle pour le développement des capacités de défense**, politique essentielle en termes industriels, de recherche et d'emploi, mais surtout pour maintenir les capacités de défense en Europe au niveau requis par l'état de la menace ; il convient de donner suite aux dispositions du traité, qui établit une coopération structurée permanente et appelle les Etats membres "à coopérer, dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense"... ainsi qu' à "rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense" ;
- **La modernisation d'un système Schengen** affaibli et critiqué, modernisation nécessaire pour préserver cet acquis essentiel de l'Union qu'est la libre circulation des personnes. Cette modernisation exige la coopération loyale et approfondie de tous les acteurs dans les domaines qui requièrent une action transnationale efficace, tels que l'immigration, l'asile et la lutte contre la criminalité internationale.

Toutes ces politiques doivent fait l'objet de décisions et de mesures urgentes et être incluses dans des programmes d'action qui engagent les Etats. Elles constituent en effet les ressorts de la croissance économique et de la cohésion politique dont l'Union a besoin.

2.2 Les géométries variables

L'accord de tous, Etats membres et institutions, sur quelques orientations bien identifiées et vraiment considérées comme prioritaires est nécessaire pour maintenir la cohésion des 28. Elle ne permettra pas pour autant de retrouver la pureté de la règle d'origine, c'est-à-dire l'acceptation par tous des mêmes règles et des mêmes disciplines dans tous les domaines ; le plus évident de ces domaines est, bien entendu, l'euro. La question n'est pas nouvelle : l'Union y a historiquement répondu par "les géométries variables" et des formules diverses de différenciation, plus nécessaires ou inévitables encore dans l'Union à 28, beaucoup plus diverse et hétérogène que ne l'était la Communauté d'origine.

En octobre 1972, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Six et ceux des trois pays qui allaient rejoindre la Communauté se retrouvèrent à Paris à l'invitation du président Pompidou. Ils se fixèrent deux objectifs : l'Union économique et monétaire d'ici la fin de la décennie ; l'Union Politique à la même échéance. L'UEM ne venait pas de nulle part, car le rapport remis en octobre 1970 à la Commission par Pierre Werner, Premier Ministre du Luxembourg, en avait défini l'objectif et les étapes pour y parvenir. Le dessein d'une monnaie européenne commune, qui ne serait pas nécessairement une monnaie unique, commençait à voir le jour. En dépit des divergences entre les Etats sur les modalités concrètes du projet, l'objectif de convergence et de coopération étroite sur les questions monétaires fut accepté par tous.

L'objectif d'Union Politique n'avait pas fait l'objet d'une définition précise. Les chefs d'Etat de gouvernement chargèrent en conséquence Léo Tindemans, Premier Ministre de Belgique, de formuler des recommandations en ce sens, ce qu'il fit à la fin de l'année 1975. Entre-temps, dans le contexte de la renégociation des termes de l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE demandée par le Premier Ministre Harold Wilson, *tous* les chefs d'Etat ou de gouvernement, y compris le Premier Ministre britannique, avaient réaffirmé leur engagement en faveur des deux objectifs énoncés en 1972.

Le rapport Tindemans considérait l'objectif de l'Union Economique et Monétaire comme un fait acquis. Il plaidait en faveur d'une mise en œuvre progressive de ce qu'on appelait alors la "Coopération politique", à savoir la marche vers une politique étrangère et de sécurité cohérente pour l'ensemble de la Communauté. Le rapport ne prévoyait pas de révolution institutionnelle : **la principale innovation du rapport Tindemans consistait à reconnaître à certains Etats membres la volonté et la capacité de progresser plus vite que d'autres sur la voie de certaines politiques communes et à les y autoriser.**

Cette idée fit polémique à l'époque, car elle s'écartait de l'orthodoxie dominante selon laquelle, malgré l'accroissement du nombre des décisions prises à la majorité qualifiée, le projet européen devait entraîner tous les Etats membres vers les mêmes buts, selon les mêmes termes et les mêmes échéances. Toute dérogation à ce principe ne pouvait être que strictement temporaire. Mais la proposition de Tindemans n'en reflétait pas moins la réalité : le "serpent dans le tunnel", mécanisme destiné à établir un système de changes stables au début des années 1970, avait volé en éclat après le choc pétrolier de 1973 ; certains Etats, dont l'Allemagne, s'y étaient maintenus tandis que d'autres, parmi lesquels la France, l'Italie et le Royaume-Uni, avaient dû le quitter.

Avec le temps et en l'absence de mécanismes formels, **une Europe à différentes vitesses voyait le jour.** Le mécanisme de change du SME négocié en 1978 était certes ouvert à tous, mais tous ne choisirent pas d'en faire partie. Le mécanisme de rabais budgétaire négocié par Margaret Thatcher en 1984 se présentait en théorie comme une mesure applicable à la Communauté tout entière, mais il fut créé spécialement pour le Royaume-Uni. Les disparités économiques entre les Etats membres se creusèrent avec l'élargissement de la CEE à la Grèce, au Portugal et à l'Espagne. Le traité de

Schengen de 1985, qui représentait une avancée vers l'objectif de frontières ouvertes formulé dans les traités, ne fut, au départ, qu'un accord conclu par quelques Etats en-dehors du cadre communautaire, même si la Commission européenne apporta un concours politique et logistique à sa mise en œuvre. Il créait une discrimination *de jure* et *de facto* entre les membres de la CEE signataires de l'Accord de Schengen et les autres.

Le traité de Maastricht de 1991, autrement plus important, fut le premier traité de l'histoire communautaire à prévoir des clauses spécifiques permettant à deux Etats membres (le Danemark et le Royaume-Uni) d'être exemptés de certaines dispositions du traité, avec le droit - mais non l'obligation - de renoncer à cette exemption par la suite. Certes, la majorité des Etats membres payait ainsi le prix nécessaire pour éviter l'obstruction de deux autres Etats membres. Mais, plus lourd de conséquences, le Royaume-Uni reconnaissait ainsi qu'aucun Etat membre ne disposait en fait du droit de veto, même lorsque le traité requiert l'unanimité pour modifier le traité : si Londres avait bloqué l'adoption du nouveau traité, ses partenaires auraient conclu un traité séparé, en-dehors du cadre de la Communauté.

Ce relâchement du corps d'obligations défini à l'origine par le traité de Rome était d'importance. Il conduisit le parlement de la Suède - obligée par son adhésion au traité de Maastricht de rejoindre la monnaie unique dès lors que les conditions d'adhésion seraient remplies - à décider unilatéralement qu'il n'en serait rien. Illégale au regard du droit européen, cette décision ne fut jamais contestée, pas plus que sa ratification référendaire par le peuple suédois. La réticence puis le refus des gouvernements britanniques successifs d'envisager une participation à la monnaie unique contribuèrent à placer le Royaume-Uni (et dans une moindre mesure la Suède et le Danemark) dans un groupe à part : celui des pays qui, pour s'en être exclus de leur propre chef, s'abstenaient du principal engagement constitutionnel et politique pris par les autres membres de l'Union européenne.

Les Etats membres de l'Union cherchèrent à remédier dans le traité d'Amsterdam à certaines incohérences du système par l'adoption d'un nouvel instrument juridique, les coopérations renforcées, qui permettrait d'autoriser certains Etats membres à avancer plus vite que les autres. Le traité réintégra également l'Accord de Schengen dans le cadre juridique des traités communautaires. Cela fut agréé au prix d'arrangements spéciaux pour le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande, accentuant ainsi le caractère fragmenté d'une Europe (soi-disant) sans frontières. Les traités de Nice (2003) et de Lisbonne (2009) allèrent plus loin dans la voie des coopérations renforcées : ils autorisèrent en effet les Etats coopérants à déterminer entre eux les conditions auxquelles les autres Etats membres pourraient les rejoindre. Il était ainsi reconnu en droit que certaines formes de coopération entre Etats pourraient demeurer exclusives de manière permanente. **Le développement de telles coopérations est, paradoxalement, une condition importante de la vitalité de l'Union : si certains Etats pour lesquels une coopération en Europe est importante n'en trouvent pas la possibilité au sein de l'Union, ils l'organiseront hors de celle-ci. En outre, cette souplesse de fonctionnement est devenue plus nécessaire encore avec les récents élargissements, du fait de la diversité croissante des situations.** Mais la condition est et demeure que de telles coopérations n'affectent pas le cœur même de l'Union : qui dit "plusieurs vitesses" sous-entend que le but demeure le même.

Or, un nouveau danger se profile : **la perspective d'une Europe, non seulement à plusieurs vitesses, mais à finalités différentes.** Il y a l'hypothèque du référendum au Royaume-Uni. **La tentation pourrait être forte, ici ou là, de profiter de négociations et plus encore de renégociations pour pratiquer dans les politiques de l'Union une sélection arbitraire, une espèce d'Europe à la carte différenciée aux conséquences néfastes parce qu'elle rendrait impossible une cohésion minimale de l'Union et pourrait conduire assez vite à l'éclatement de celle-ci.**

2.3 La nécessaire consolidation : surseoir à tout nouveau traité

Il conviendra, dans les domaines d'action retenus, de se concentrer sur ce qui doit être fait et non sur de nouveaux changements institutionnels.

Depuis le traité de Rome de 1957, et si l'on excepte les traités conclus lors de chaque nouvelle adhésion, près de trente ans se sont écoulés avant la signature d'un traité communautaire majeur, l'Acte Unique Européen de 1986. Or, depuis cette date, l'Union a procédé à cinq renégociations importantes, les traités de Maastricht (1993), d'Amsterdam (1999) et de Nice (2003), puis le traité Constitutionnel (signé en 2004 mais non ratifié) et enfin le traité de Lisbonne (2009). Une seule renégociation pendant les trente premières années d'existence de la Communauté ; cinq durant les vingt années suivantes.

Chacune de ces négociations fut périlleuse. Chacune suscita la polémique dans chaque Etat membre, employé à convaincre le parlement et, dans certains cas le peuple lui-même par la voie du référendum, d'en autoriser la ratification. Le traité constitutionnel fut rejeté par deux des membres fondateurs de l'Union dont l'un, les Pays-Bas, était traditionnellement l'élève modèle de l'intégration européenne.

Au cours des années 2000, en moins d'une décennie, l'Union européenne a quasiment doublé de taille et cet élargissement à 28 membres constitue le plus grand succès dont elle peut s'enorgueillir - élargissement qui a relancé un débat passionné entre ses partisans et les partisans de l'approfondissement. L'Union a cherché, avec le traité de Maastricht et les traités qui l'ont suivi, à concilier ces deux objectifs. Mais la continuité n'est pas conciliable avec des changements trop fréquents des traités. **La révision des traités est apparue de moins en moins comme l'instrument nécessaire pour faire avancer les choses et de plus en plus comme un substitut à l'action.** Dans aucun Etat membre les électeurs ne comprennent encore la signification de cette succession de traités. Les efforts accomplis pour "rapprocher les institutions européennes des citoyens" ont largement échoué.

Les institutions de l'Union doivent à l'avenir réfléchir avant de décider, et non l'inverse. **Cela signifie que l'adoption d'un nouveau traité européen doit être l'ultime recours, et certainement pas le premier.** Pratiquement tout peut être fait sur la base des traités actuels, aussi bien en ce qui concerne la zone euro que l'Union européenne dans son ensemble. **Tous les grands objectifs que l'Union européenne s'est assignés peuvent être atteints dans le cadre des traités en vigueur : énergie, environnement, achèvement du marché unique, convergence des économies, politique étrangère et de défense.**

Un nouveau traité n'est pas nécessaire dans l'immédiat, il pourrait même être contreproductif s'il n'était qu'un substitut à l'action. En outre, sa négociation et sa ratification seraient très problématiques. Un traité visant à renforcer la convergence des pays de la zone euro nécessiterait par exemple l'assentiment des 28 Etats membres, chacun ayant probablement ses exigences propres. Si le Parti conservateur demeure au pouvoir à Londres après 2015, le gouvernement britannique chercherait à profiter de la négociation d'un tel traité pour remettre en cause une partie de l'acquis communautaire ou bien, faute d'y parvenir, pour obtenir au bénéfice du Royaume-Uni des dérogations permanentes à certaines des politiques fondamentales de l'Union. Et si les Etats membres de la zone euro concluent prématurément un traité séparé, ce qui serait un outil de convergence pour les 18 pourrait devenir un facteur de divergence croissante entre eux et les autres Etats de l'Union.

A l'exception du Danemark et du Royaume-Uni, tous les Etats membres de l'Union européenne se sont engagés à adopter la monnaie unique une fois remplis les critères d'adhésion. **La cohésion de l'Union européenne exige de préserver cette double obligation : obligation stricte de respecter les critères tels qu'ils sont fixés actuellement, obligation d'accueillir dans l'euro les Etats qui en respectent les conditions.** Cet équilibre ne pourra être maintenu que si le respect des critères ne fait plus, comme par le passé, l'objet d'une tolérance parfois excessive. Si tel est le cas, **la phase de qualification des pays qui aspirent à rejoindre l'euro pourrait prendre désormais**

plus de temps. En outre, la zone euro éprouvera des difficultés à s'élargir sans cesse, alors même qu'elle s'engagera dans une nouvelle perspective à terme.

Cette exigence a également des conséquences pour de futurs élargissements de l'Union. L'engagement énoncé dans les traités de permettre l'adhésion des Etats démocratiques européens ne saurait être remis en cause. Mais **il faut maintenant surseoir à de nouvelles adhésions éventuelles. Il ne s'agit pas de rejeter la Turquie, les Balkans ou tout autre pays européen. Le fait est que la capacité de ces pays à rejoindre l'Union est tributaire de la capacité de l'Union à pouvoir les accueillir.** Il faudra avoir recours, pendant la période intérimaire, à d'autres mécanismes d'association et/ou de coopération ; le processus de négociation pourrait être repris à une date à convenir.

Ce dont l'Europe a besoin, c'est de politiques fortes et dynamiques conduites dans un cadre institutionnel et constitutionnel stable. Pour la zone euro comme pour l'Union européenne, il est temps de faire une pause, de dresser un état des lieux sincère, de décider et de consolider.

3. Remettre l'Union au service de l'Europe : les acteurs

Rien ne sera possible, ni dans la zone euro ni dans l'Europe des 28, si les responsables ne restaurent pas les conditions de la confiance. L'Union est trop souvent perçue comme un champ clos où s'opposeraient des visions différentes, des solidarités partielles, des pays concurrents ou même adversaires. Elle doit redevenir une entreprise commune, pour les Etats comme pour les institutions. Au jour le jour des négociations, les facteurs de division et les antagonismes prennent inévitablement le pas. Mais **rien ne se fera si les dirigeants européens n'ont pas et n'expriment pas la volonté de faire, et de faire ensemble.** Responsables nationaux, ils ont certes pour mission de défendre les intérêts de leurs Etats. Mais **ils sont aussi**, et peut-être d'abord, **collectivement responsables de l'avenir de l'Europe.**

3.1 Restaurer la confiance

Réduire les fractures internes

Depuis plusieurs années, l'Union s'est fragmentée. Certaines lignes de partage (anciens/nouveaux Etats membres par exemple) se résorberont avec le temps. La fracture nord/sud est apparue plus récemment, avec la crise de l'euro. Elle s'est développée au gré des discussions des années 2009-2011, s'est muée progressivement en un débat entre rigoristes et payeurs d'un côté, laxistes et Etats sous programme de l'autre, avant de devenir le nom de code d'un front du refus d'une prétendue domination allemande. **Les choses se sont envenimées au point de tourner à un conflit entre catholiques et protestants**, sur fond de rappels historiques déplacés, donnant le sentiment d'une cassure irréversible. De tels slogans, de tels comportements, sont absurdes et suicidaires, des deux côtés. Ils minent les fondements mêmes de l'Union. Loin de permettre un prétendu rééquilibrage des forces, **ils contribuent à transformer des négociations entre les Etats en conflits entre les peuples.**

La fracture entre grands et petits Etats membres est plus ancienne et plus profonde. Ses origines sont multiples, parfois aussi en termes de comportement, mais il y en a essentiellement deux : la première a été l'étiollement et l'affaiblissement du système institutionnel, censé protéger les petits Etats membres et qui, pour l'essentiel, ne protège plus que lui-même. L'autre a été un élargissement mal conçu, mal conçu parce qu'il a ignoré les conséquences mécaniques de cet élargissement - l'effet du nombre. Associer le Luxembourg dans la Communauté à 6 relevait de l'évidence. Assurer aujourd'hui l'information et la participation égales des 28 Etats membres dans tous les domaines est infiniment plus difficile. **Si l'entreprise doit réussir, il faut suturer cette plaie.** La responsabilité première revient aux institutions et principalement à la Commission, au Conseil et au Conseil européen.

Un système qui inspire confiance

Les Etats membres doivent également veiller au **bon fonctionnement des institutions et à la pertinence des pratiques politiques et constitutionnelles**. La direction de l'Union doit reposer sur la loyauté et la confiance. L'Union ne retrouvera confiance dans les Etats, et ceux-ci n'auront foi dans l'Union, que si la discipline collective qui découle du contrat politique originel est respectée. Les Etats membres ne doivent plus tolérer que la règle du jeu puisse être violée. Ils doivent, à cette fin, assurer la qualité et la stabilité de la loi et veiller en permanence à préserver les équilibres internes du système, conditions pour que le projet européen se consolide et poursuive sa marche.

Les Etats membres, qui sont le pouvoir constituant de l'Union, doivent montrer l'exemple : **le soupçon et la suspicion permanents peuvent devenir la gangrène du système. Mais les institutions doivent, elles aussi, respecter la lettre du traité, la répartition des compétences et le principe de subsidiarité**. Détentrices à un titre ou à un autre d'un droit de regard sur les traités, elles ont eu trop souvent la tentation de s'affranchir de leurs règles, de leur faire dire ce qu'elles ne disent pas ou de les considérer comme la limite inférieure de leurs compétences, au nom d'une finalité hypothétique qui verrait la Commission devoir se transformer par la jurisprudence et la force du précédent en gouvernement de l'Europe, la Cour de justice en Cour constitutionnelle suprême et le Parlement européen en parlement, non de l'Union européenne, mais de l'Europe.

La stabilité du système en vigueur et la solidité du traité tel qu'il est doivent être érigées en règle de comportement. La confiance fera défaut si des responsables dénoncent les prétendues "lacunes du traité" et font des propositions qui exigeraient une modification parfois profonde de ce même traité. La discussion elle-même contribue à affaiblir l'Union, la conviction étant alors que, en l'état actuel des choses, telle fonction ou telle mission ne peut pas être correctement exercée. Cette discussion suscite le doute sur la viabilité du système institutionnel. Elle éveille aussi le soupçon. Certains ont par exemple proposé de fusionner les fonctions de Président du Conseil européen et de Président de la Commission, fusion qui appellerait une refonte complète des traités. Les arrière-pensées sont visibles : pour les uns, la fonction de Président de la Commission primerait rapidement, permettant ainsi par un biais au Parlement européen de contrôler le Conseil européen. Pour d'autres au contraire, ce "double chapeau" banaliserait la Commission et permettrait aux Etats, et notamment aux "Grands Etats", de la mettre sous tutelle. Ces spéculations sont nuisibles. **L'Union a aujourd'hui besoin de simplicité, de clarté, de sincérité. La tentation de coups d'Etat institutionnels subreptices, que ce soit pour établir de toutes pièces une "fédération parlementaire européenne" ou pour déstabiliser les institutions, est l'exemple même de ce qu'il ne faut pas faire.**

3.2 L'adaptation des institutions

Le présent rapport se concentre sur les quatre institutions responsables pour la zone euro comme pour l'Union européenne à 28. Il conviendrait par ailleurs d'assurer le bon fonctionnement d'autres politiques ou organes et, par exemple, de mettre enfin en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune qui suscite moins de scepticisme et soit soutenue par une diplomatie européenne respectée.

(i) Conseil européen

Le Conseil européen est, avec la Banque centrale européenne, la seule institution dont le pouvoir de fait se soit renforcé ces dernières années. La crise de l'euro et celle des dettes souveraines explique largement cet état des choses : dans ces domaines-là, la compétence principale demeurerait celle des Etats membres ; et dans chaque Etat membre, la responsabilité principale était portée par le chef d'Etat ou de gouvernement. La présence depuis le 1^{er} janvier 2010 d'un président permanent a également beaucoup contribué au bon fonctionnement du Conseil européen. Il suffit, pour s'en convaincre, d'imaginer ce que seraient devenus depuis quatre ans le Conseil européen et le Sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro s'ils avaient dû être présidés de six mois en six mois par des personnalités différentes, dont beaucoup au demeurant n'appartenaient pas à un Etat de la zone euro.

Mais les choses ne sont ni parfaites ni stabilisées. Il convient tout d'abord de travailler sans relâche aux relations entre la Présidence du Conseil européen et la présidence semestrielle. Il faut les organiser comme deux présidences complémentaires et non, comme cela a parfois été le cas, comme deux présidences parallèles. La chose est difficile, car la structure définie par le traité résulte d'un compromis. Les choses se sont bien passées depuis quatre ans, il faut encore les perfectionner. L'établissement de programmes de travail pluriannuels pour les politiques reconnues comme prioritaires permettrait d'améliorer encore les choses.

Le principal reproche fait au Conseil européen est de faire le jeu des grands Etats. Il n'existe pas de réponse facile à ce grief car, si les Etats sont égaux, les pays ne le sont pas. Le phénomène a été amplifié depuis quelques années par les déficiences et défaillances du Conseil. **Le Conseil européen est encombré par des questions qui ne devraient pas être traitées à ce niveau.** Plus d'une vingtaine de "sommets de la dernière chance" se sont ainsi tenus depuis 2008. Mais ces réunions ne sont en réalité rendues nécessaires que par l'engorgement du Conseil/de l'Eurogroupe et l'incapacité de celui-ci à trancher les questions qui relèvent de sa compétence. Le Conseil européen est mobilisé sur des questions de gestion quotidienne et des questions techniques alors qu'il a vocation à se concentrer sur les grands arbitrages. Notre propos n'est pas de déterminer les responsabilités : est-ce le Conseil européen qui étouffe le Conseil ou le Conseil qui encombre le Conseil européen ? **Le fait est que la meilleure manière de remédier à la frustration des "petits Etats" est de faire fonctionner mieux le Conseil, par construction beaucoup plus égalitaire.**

(ii) Le Conseil

Le cas spécifique de l'Eurogroupe a été évoqué plus haut. Le Conseil a lui aussi souffert des dérives institutionnelles des dernières années. **Aucune de ses formations, que ce soit le Conseil des Affaires générales, le Conseil des relations extérieures ou même l'ECOFIN, ne joue plus le rôle qui devrait être le sien.** Le Conseil est cependant un rouage essentiel de la mécanique, à la fois pour s'assurer que la décision repose sur des bases politiques solides et pour éviter tant que faire se peut l'engorgement du Conseil européen, c'est-à-dire aussi l'exposition excessive des chefs d'Etat ou de gouvernement. Le rôle du Conseil comme instance de préparation du Conseil européen a fait l'objet de rapports et de suggestions utiles du Secrétariat général du Conseil et de certaines présidences : ils sont pour la plupart restés lettre morte. **La meilleure manière de procéder, préconisée depuis plus de dix ans, explicitement prévue dans le traité de Lisbonne et jamais accomplie, serait d'avoir un vrai Conseil des Affaires générales.** Celui se consacrerait principalement à la mise en œuvre des politiques prioritaires convenues par le Conseil européen, selon un calendrier, des échéances et des moyens convenus avec le Président du Conseil européen. A défaut, la préparation du Conseil européen comme bien sûr son déroulement demeureront l'affaire des chefs d'Etat ou de gouvernement.

(iii) La Commission

Les compétences de la Commission ont été régulièrement étendues depuis l'Acte Unique. Mais **le poids de l'institution s'est progressivement affaibli** : la Commission ne joue plus le rôle qui était le sien il y a quinze ou vingt ans. **Elle est, de toutes les institutions de l'Union, celle dont la réforme devrait être la plus urgente et la plus profonde, mais sera la plus incertaine aussi.** Cet affaiblissement a plusieurs origines. Le contrôle de plus en plus étroit exercé par le Parlement sur la Commission a eu pour corollaire l'intervention croissante des Etats dans le fonctionnement quotidien de l'institution. L'attribution d'un commissaire à chaque Etat membre a contribué à changer la nature du collège des Commissaires, plus proche à présent d'une sorte de "Coreper¹ au niveau politique" que d'une instance d'un format efficace, capable de dégager l'intérêt général européen. Cette situation a été amplifiée par le récent élargissement, qui a conduit à une multiplication des portefeuilles de Commissaires et à une prolifération tout à fait excessive des directions générales, rendant tous les

¹ Comité des représentants permanents, composé d'ambassadeurs de chacun des Etats membres

jours plus difficile la concertation et la collégialité qui étaient l'essence même de la Commission. Enfin, la crise de l'euro et la crise des dettes souveraines ont frappé l'Europe dans des domaines où les institutions (et donc la Commission) n'ont pas ou peu de compétences. Or, l'Union a besoin d'une Commission forte, elle en a plus besoin encore après l'élargissement. Le renouvellement de l'institution, en 2014, est l'occasion pour les gouvernements des Etats membres de préparer dès maintenant les conditions d'une amélioration de la situation.

Le premier objectif doit être de restaurer le fonctionnement collégial que l'institution a longtemps observé. Est-il possible de réduire le nombre des Commissaires ? Une telle réduction est prévue dans le traité de Lisbonne. L'application de la disposition correspondante a été suspendue par le Conseil Européen de juin 2009, avant le second référendum irlandais. Il suffirait donc, pour faire jouer la base juridique requise, d'annuler les décisions du Conseil européen de juin 2009 et de mai 2013 et de ramener le Collège à un chiffre très inférieur à 28. Cela supposerait bien entendu l'accord de tous les Etats membres ; un tel accord ne sera possible que si tous les Etats se savent écoutés, respectés et normalement représentés dans les institutions.

Il est plus que jamais dans l'intérêt des chefs d'Etat ou de gouvernement de nommer à la tête de la Commission la personnalité capable à la fois de présider le Collège et de situer au mieux celui-ci dans le fonctionnement institutionnel, notamment vis-à-vis du Parlement et du Conseil européen. La Commission est certes responsable devant le Parlement européen qui, en vertu des dispositions du traité de Lisbonne, élit son président. Mais **le président de la Commission est en même temps membre du Conseil européen ; il perdrait beaucoup de son autorité dans cette enceinte s'il apparaissait principalement comme une espèce de porte-parole du Parlement.** Le Conseil européen pourrait, avant de désigner le futur président de la Commission, s'assurer que celui-ci respectera pleinement les équilibres institutionnels prévus par le traité. L'autorité de la Commission en dépend.

De manière plus générale, la désignation des membres de la future Commission doit porter la marque de cette confiance et de ce partenariat restaurés. Leur désignation par des décisions hâtives, des compromis par défaut ou des calculs byzantins est une injure faite aux citoyens de l'Europe. **Nul ne pensera que la Commission mérite le respect si elle est composée dans des conditions qui provoqueraient l'hilarité ou la fureur s'il s'agissait d'un orchestre ou d'une équipe de football.** La nationalité ou l'appartenance politique sont des considérations secondaires. La seule question qui compte vraiment est simple : les Européens pourront-ils faire confiance aux personnalités désignées, et notamment au futur Président de la Commission, pour remplir leur mission dans l'intérêt commun ?

Il a enfin été suggéré de faire élire le président de la Commission européenne au suffrage universel direct par les citoyens de l'Union. Une telle mesure nécessiterait une révision-importante des traités et conduirait à une profonde modification des équilibres institutionnels. Elle serait peut-être dans la logique du système fédéral imaginé par Jacques Delors en 1990. **Mais quel gouvernement souscrirait à un changement aussi radical ?**

(iv) La fonction parlementaire

Les pouvoirs du Parlement européen ont été considérablement augmentés depuis le traité de Maastricht. Il en est globalement résulté un nouvel équilibre des pouvoirs qui s'est opéré principalement au détriment de la Commission, dont la liberté d'action a été significativement réduite. Le traité de Lisbonne accroît ainsi les pouvoirs du Parlement européen dans la procédure de désignation du **futur président de la Commission**, étant entendu que, en vertu de l'article 9D du traité, **il appartient au Conseil européen et à lui seul - et non au Parlement européen - de proposer un candidat à cette fonction.** Le futur Président de la Commission, qui sera choisi en conformité avec le nouveau système institué par le traité de Lisbonne, sera-t-il davantage sous la menace d'un vote de défiance du Parlement européen et, par conséquent, plus enclin à satisfaire par avance les désirs d'une majorité ? Ce Président sera-t-il considéré ou non comme trop engagé, à la fois

par les autres membres du Collège et par ceux des chefs d'Etat ou de gouvernement qui ne partageraient pas ses options politiques ? La légitimité du futur collège sera-t-elle plus solide ? Ces questions restent posées. Si, pour finir, la gouvernance de l'Union s'en trouvait affaiblie et non renforcée, l'argument d'avoir mis en place un système que l'on pourrait qualifier superficiellement de plus démocratique pèsera de peu de poids.

Le Parlement européen doit rester seul compétent pour participer à l'élaboration et à l'approbation de la loi dans le cadre établi par les traités, notamment au travers de la procédure de codécision, qui a bien fonctionné et continue à bien fonctionner. Mais là où le traité ne confère pas de compétences à l'Union et où celle-ci n'a en conséquence pas le pouvoir de légiférer, là où existe ce qu'il est convenu d'appeler une zone grise, **il y a incertitude, tension, séparation et parfois même conflit entre le Parlement européen et les représentations parlementaires nationales**. La logique apparente, qui consisterait à remplacer progressivement les démocraties nationales par une hypothétique démocratie européenne, ne peut que conduire à des échecs. Il est illusoire de prétendre transformer un système hybride en un édifice parfait et constitutionnellement tout à fait rationnel. **La démocratie au niveau européen devra coexister avec les procédures démocratiques de chaque Etat membre, procédures établies aux niveaux local, régional et national, et les compléter**. Il ne faut pas chercher à remplacer, il convient d'établir et d'organiser les communications et complémentarités entre les différents niveaux.

L'instance parlementaire proposée plus haut pour la zone euro constituerait un tel lien pour les questions de la zone euro. De manière plus générale, les dispositions de l'article 8C du traité devraient être utilisées plus couramment pour permettre aux parlements nationaux d'être pleinement informés et de participer, en tant que tels, aux débats politiques importants pour l'Union et pour les Etats membres. Il conviendra à l'avenir d'analyser sérieusement, au-delà des effets d'affichage politique, les mesures réellement les mieux adaptées à cet effet. Le prétendu déficit démocratique de l'Union européenne n'a pas son origine dans l'absence d'acteurs politiquement responsables, mais dans le manque d'engagement, de cohérence et de volonté d'agir.

3.3. Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni n'est pas en Europe un pays parmi d'autres. Il est un grand pays, un pays important pour l'équilibre et la force de l'Europe ; une remise en cause de sa participation aurait des conséquences profondes. **La meilleure manière de répondre aux préoccupations d'une opinion publique désabusée, aussi bien au Royaume-Uni que dans le reste de l'Europe, est de définir un programme d'action global qui ferait de la zone euro le moteur de la relance et serait combiné avec l'adoption de politiques économiques bénéficiant à tous les Etats membres**. Bien sûr, seuls le gouvernement et le peuple britanniques décideront en dernier ressort de demeurer ou non dans l'Union européenne.

Dans ce contexte, il faut donc entreprendre immédiatement la nécessaire adaptation et des pratiques institutionnelles et des politiques communautaires. Car les Britanniques n'ont pas toujours tort, et l'Union ferait bien d'étudier attentivement certaines de leurs remarques et suggestions. Oui, l'Union ne doit agir que lorsqu'elle ajoute de la valeur, lorsqu'elle fait plus et mieux que ne le feraient les Etats membres séparément et isolément. Oui, le marché intérieur demeure une priorité. Oui, l'Union a de manière urgente besoin d'une véritable politique énergétique. Oui, Schengen comporte des faiblesses. Oui, il est possible de rendre plus efficaces encore les interventions du budget communautaire. Oui, il est nécessaire de régénérer des institutions défailtantes. Dire cela n'est pas "céder au chantage britannique" : c'est aider l'Union des 28.

Il y a cependant une limite à ne pas franchir. L'Union européenne se renierait elle-même si, pour donner satisfaction au Royaume-Uni, elle acceptait de transiger sur l'essentiel de ses politiques et sur son projet. Mieux vaut laisser aux Britanniques le choix de quitter une Union forte que de demeurer dans une Union dénaturée. Si, comme il est souhaitable, la majorité des Etats membres s'entend pour conclure un *New Deal* européen, il leur reviendra alors, après les

futures élections législatives au Royaume-Uni, d'examiner d'éventuelles propositions de Londres visant à adapter certaines politiques européennes ou leur mode d'application. Comme ce *New Deal* serait mis en œuvre sur la base des traités existants, de telles adaptations ne pourraient être effectuées, par la Commission, le Conseil ou le Parlement européen, que dans le cadre et sur la base des mêmes traités. La situation au Royaume-Uni étant ce qu'elle est, il serait vain d'imaginer aujourd'hui en quoi pourraient consister les propositions britanniques. Mais une chose doit être claire : le gouvernement britannique, quel qu'il soit, ne sera en droit d'attendre le concours et la coopération de ses partenaires que si ces derniers le jugent déterminé à négocier un accord dont les termes pourront convaincre les Britanniques qu'il est dans leur intérêt de demeurer dans l'Union. **A défaut, les autres membres de l'Union n'accepteront pas de modifier des politiques adoptées souvent avec difficulté et que le Royaume-Uni seul entendrait remettre en cause.**

3.4. Le moteur franco-allemand

Capax imperii ?

Il est une fois encore dans l'Histoire indispensable que l'Allemagne et la France prennent, avec d'autres Etats bien sûr, l'initiative commune d'une régénération de la zone euro et plus généralement de l'Union européenne. La période récente a, justement ou injustement, été perçue en Europe et par les institutions européennes comme celle d'une insuffisante compréhension entre ces deux pays. Les autres Etats ont les uns joué d'une mésentente supposée, les autres souffert d'une absence de ligne et de perspective claire. Aujourd'hui, l'Allemagne, économie la plus puissante du continent, est dominante en Europe. **La direction imprimée à l'Union résulte donc tout autant de l'évolution de l'opinion publique allemande que de la volonté propre et profondément européenne du gouvernement de Berlin.** Celui-ci n'a plus, comme autrefois, de partenaire dont le poids économique ou les options politiques seraient comparables aux siens. L'unique alternative au tandem franco-allemand qui a si bien servi l'Europe, c'est la prolongation de l'actuel *leadership* allemand, avec toutes les difficultés qu'il représente tant pour l'Allemagne que pour le reste de l'Union.

Le couple franco-allemand a traversé bien des épreuves. Mais il a réussi à conserver au projet européen une direction conjointe indispensable, aussi longtemps que les dirigeants français et allemands ont constaté qu'un succès européen avait un gain plus élevé que ne l'était le coût des compromis nécessaires. Les mesures et décisions que nous préconisons doivent pouvoir être acceptées par le gouvernement allemand comme par le gouvernement français, car elles correspondent largement à des idées qu'ils ont eux-mêmes exprimées. Leur engagement clair et à long terme de poursuivre ensemble les objectifs fixés est nécessaire. Il leur faut d'abord accepter un fait essentiel : **ils ont l'obligation de se mettre d'accord, comme le firent à l'époque le chancelier Schmidt et le président Giscard d'Estaing à propos de ce qui devint, plus tard, le Système monétaire européen. Le reste suit.**

Conclusion

Pendant cinquante ans, l'entreprise européenne a bénéficié du concours des peuples. Les choses ont changé. **Les Européens** se détournent-ils de l'Europe ? Rien n'est moins sûr. **Ils ne font plus confiance à une Union européenne considérée comme impuissante, idéologue ou partisane.** Ils n'adhèrent plus à un système qui n'offre pas de perspective d'avenir et dont l'actualité paraît dominée par des luttes de pouvoir internes à l'Union, des polémiques entre les institutions et les Etats membres, des conflits entre ces mêmes Etats membres. Les tentatives souvent vaines pour dissimuler les divergences sous des constructions trop complexes, la gestion au jour le jour, les annonces non suivies d'effet ont fait leur temps.

Les dirigeants européens ont une obligation de résultat. Ils doivent agréer des politiques et définir une politique, c'est-à-dire prouver dans les faits que l'Europe a un sens et demeure une nécessité, que sa force et sa cohésion sont des conditions du progrès. L'Europe, celle de la zone euro comme celle de l'Union "à 28", a maintenant besoin d'une perspective d'ensemble fondée sur quelques priorités réellement mises en œuvre, étayée par des engagements pleinement respectés et assortie de procédures et de calendriers précis. La perspective requise doit appréhender tous les éléments de la réflexion : il serait vain de vouloir réformer les politiques sans remédier aux carences des institutions, vain de vouloir réformer l'Union à 28 Etats membres sans prendre en compte les exigences propres de la zone euro. **Nous proposons dans ce rapport les grandes lignes de ce que devrait être cette démarche d'ensemble ainsi que les principaux éléments du cheminement.**

Le chemin sera long, il faut donc s'y engager sans tarder. **Le renouvellement de la composition d'institutions importantes, en 2014, pourrait constituer la première étape de l'entreprise de régénération de l'Union** : il faudrait, avant cette échéance, avoir pris des décisions pour restaurer un bon fonctionnement de ces institutions. Il ne faut pas attendre les prochaines élections européennes pour agréer le cadre général d'une politique pour l'Europe. La fin de l'année 2013 et le début de l'année 2014 seront des moments cruciaux. Plus tard, il risque d'être trop tard.

Ni cette perspective, ni ce cheminement n'impliquent de nouveaux traités ni de nouveaux schémas institutionnels. Les politiques à mettre en œuvre sont celles dont le traité lui-même a reconnu la priorité et dont il précise les modalités d'adoption et de mise en œuvre. **Il suffit d'appliquer sincèrement, loyalement et pleinement les traités existants, qui offrent toutes les bases nécessaires pour aller de l'avant.** Il suffit de vouloir pour refaire l'Europe.

*

* *