



NOTE

JANVIER  
2014

[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)

## COMMENT RENFORCER L'EUROPE POLITIQUE

Depuis 2005 et le rejet du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe (par les Pays-Bas et la France), le débat sur l'Europe politique est piégé. Les responsables politiques craignent qu'une grande initiative en la matière impliquant une révision des traités ne conduise à un nouveau rejet par les citoyens, qui pourrait être fatal à la construction européenne. *A minima*, ils redoutent que des projets européens trop ambitieux ne leur soient préjudiciables lors des élections nationales. À quelques mois des élections européennes, ces craintes sont exacerbées. Les sondages indiquent en effet que ce scrutin devrait être caractérisé par une abstention record et un renforcement du poids des extrêmes au Parlement européen. Dans ce contexte, si Angela Merkel puis François Hollande ont appelé à l'émergence d'une union politique (respectivement en janvier 2012 et en mai 2013), ils se sont tous deux gardés de préciser quelle forme elle devrait prendre et surtout quels nouveaux transferts de compétence vers l'échelon communautaire seraient nécessaires.

L'évolution qu'a connue l'Union européenne depuis 2005 contraste avec cette prudence du débat public. En effet, la crise financière venue des États Unis et surtout la crise des dettes souveraines ont conduit à une évolution rapide de la gouvernance économique de la zone euro. Ces réformes, qui ont été peu débattues, ont entraîné un renforcement très sensible des pouvoirs des institutions européennes, en particulier de la Banque centrale européenne (BCE) en matière monétaire et de la Commission dans le domaine budgétaire. La souveraineté budgétaire des États membres, et notamment des Parlements nationaux, est désormais contrainte par le nouveau cadre fixé par les règlements européens (2-pack et 6-pack) et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Or, ce mouvement ne s'est pas accompagné d'avancées dans l'organisation politique de l'Union et s'est même opéré sans véritable débat citoyen. Une crainte naît désormais en raison du manque de légitimité démocratique d'institutions dont le rôle budgétaire a été sensiblement accru. Elle s'exprime notamment dans les décisions de la Cour constitutionnelle fédérale allemande qui a critiqué à plusieurs reprises l'insuffisant contrôle démocratique des institutions européennes.

Pour répondre à cette difficulté, il peut sembler séduisant de se focaliser une fois de plus sur l'organisation institutionnelle de l'Union européenne et de rechercher des solutions innovantes : création d'un haut représentant de la zone euro qui cumulerait les fonctions de commissaire aux affaires économiques et de président de l'Eurogroupe ; création d'une commission de la zone euro au Parlement européen ; fusion des postes de président du Conseil européen et de la Commission, etc.

Pour l'Institut Montaigne, si de telles évolutions peuvent être envisageables à terme, elles ne sauraient constituer un préalable à ce qui doit être une véritable refondation du projet européen. Depuis Maastricht, les débats européens se sont trop souvent concentrés sur ces

questions institutionnelles, entraînant l'incompréhension puis le rejet des citoyens. Avant d'envisager une nouvelle réforme des institutions, il paraît donc urgent de faire émerger une Europe des politiques (*policiés* dirait-on en anglais) en lieu et place d'une Europe des politiciens, afin de mieux répondre aux attentes des citoyens européens et de permettre à l'Union européenne de faire la preuve de son efficacité et de sa valeur ajoutée par rapport aux structures nationales ou locales. Le développement de ces nouvelles politiques européennes constituerait ainsi le fer de lance d'un vrai retour de l'Europe politique dans le débat public.

## 1. Un contexte morose pour le projet politique européen

### 1.1. L'Europe face à un triple choc : politique, économique et géopolitique

L'Europe fait face à une crise politique majeure. L'exécutif européen souffre d'un déficit de lisibilité : aucun leadership n'émerge et la création d'un président du Conseil européen n'est pas venue clarifier la donne. Au contraire, elle est même source de confusion, notamment sur la scène internationale, où les présidents de la Commission et du Conseil européen, voire du Parlement, sont désormais en concurrence dans la prise de parole. Le Parlement européen

souffre d'un déficit de visibilité : les citoyens ne sont pas vraiment informés sur son rôle et son activité, si bien que les parlementaires européens se retrouvent isolés des opinions publiques nationales. Le Conseil des ministres – Conseil de l'Union européenne – souffre d'un déficit de transparence : les discussions se déroulent à huis-clos et les décisions sont prises sans que les citoyens soient informés - et encore moins consultés - sur le contenu des débats. Le Conseil européen – qui rassemble les chefs d'État et de gouvernement – souffre d'un déficit de légitimité : intervenant sur tous les sujets, parfois très techniques, son rôle n'est pas clairement défini et sa capacité d'impulsion souvent insuffisante. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le fossé entre les « élites » – comprenant et soutenant la construction européenne – et le reste de la population s'accroisse dans tous les États.

L'Europe fait également face à une crise économique sans précédent dans son histoire. Si la crise des dettes souveraines a été l'occasion de faire avancer un certain nombre de sujets liés à la gouvernance de la zone euro, le sentiment a prévalu parmi les citoyens que l'Europe n'avait pas été un rempart contre la crise financière venue des États-Unis. Les critiques contre l'euro n'ont jamais été aussi fortes, entraînant dans leur sillage des interrogations croissantes sur l'intérêt économique de la construction européenne. Une enquête du *Pew Research Center*<sup>1</sup> de mai 2013 a ainsi montré que seuls 37% des Européens pensent aujourd'hui que l'intégration économique a renforcé l'économie européenne. Enfin, l'Europe fait face à des tensions géopolitiques majeures, devant lesquelles elle reste

impuissante. Malgré quelques avancées, telles que la création du Haut Représentant pour les Affaires étrangères ou la constitution du Service européen d'Action extérieure, l'Europe n'a pas réussi à se doter d'une véritable politique étrangère commune. Les dernières crises internationales (Libye, Mali, Syrie) ont souligné de façon flagrante l'absence de capacité de réaction partagée au niveau européen. Si plusieurs pays européens assument un rôle militaire sur la scène internationale dans des actions de stabilisation (5 200 soldats allemands sont ainsi déployés à l'étranger dans ce cadre), seuls la France et le Royaume-Uni disposent des moyens nécessaires à la gestion de crise, en étroite coordination et avec le soutien logistique des États-Unis. De la même façon, le Service européen d'Action extérieure n'a pas permis de s'affranchir de la prégnance des services diplomatiques nationaux. Alors que « l'Europe puissance » pourrait être un vecteur très fort de constitution d'une Europe politique, les États-membres ne souhaitent ni abandonner leurs prérogatives nationales, ni investir en commun dans les industries de défense et l'action diplomatique européenne se borne à tenter de fixer des orientations politiques, bien vite dépassées sur le terrain en cas de conflit.

### 1.2. La réassurance de la monnaie économique a été conduite en rupture avec les traités et au prix d'une montée des tensions politiques

La crise économique a montré les limites de la gouvernance qui avait été mise en place à Maastricht. Elle a nécessité une action rapide. Compte tenu de l'urgence de la situation,

<sup>1</sup> *Decreasing Faith in the European Union*, Pew Research Center, mai 2013.

le sauvetage de l'euro s'est fait en rupture avec les traités et la réponse à la crise financière s'est faite à la limite de la légalité européenne :

■ Lorsque, fin 2009, la crise des dettes souveraines a éclaté, la BCE a dû intervenir en acceptant, presque subrepticement, un rôle qu'elle n'avait jusque-là jamais endossé. Au printemps 2010, la BCE décide d'accepter tous les emprunts grecs présentés en garantie par les banques, sans prendre en compte la notation de ces emprunts par les agences de notation, et décide même d'intervenir sur le marché secondaire en rachetant les emprunts grecs. Une mesure étendue ensuite au cas de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne ou de l'Italie. Cette intervention a suscité l'ire de l'Allemagne, qui estimait que la BCE allait au-delà des traités en se livrant à ces rachats, tandis que la BCE se défendait en rappelant qu'elle n'intervenait que sur le marché secondaire, alors que les traités ne lui interdisaient qu'une intervention sur le marché primaire des obligations.

■ Quant au renforcement de la gouvernance économique européenne, il a nécessité l'adoption d'un traité *ad hoc* en 2012 (le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), sans le Royaume-Uni, afin de contourner les lourdeurs de la procédure de révision prévue par les traités et de passer outre l'opposition de certains États membres.

Par ailleurs, les mesures d'austérité nécessaires dans les pays en crise et l'ampleur des sommes consacrées à la solidarité indispensable entre pays de la zone euro ont entraîné une montée très importante des tensions politiques dans l'ensemble de l'Union

européenne. Dans les États membres les plus concernés par la crise des dettes souveraines, le sentiment a prévalu que les plans de sauvetage étaient imposés par « Bruxelles » pour défendre les places financières et les marchés européens, au détriment des peuples. Chypre, Grèce, Espagne : les annonces successives de plans de sauvetage ont donné lieu à des manifestations parfois violentes, et la défiance s'est installée du côté des citoyens, mais aussi des dirigeants. À l'inverse, les populations des États membres sollicités pour financer les aides aux pays en crise ont exprimé une réticence croissante à l'égard de la solidarité européenne. Ainsi, pendant la campagne électorale allemande, la nécessité d'accorder une nouvelle aide à la Grèce et le calendrier de cette décision ont été à plusieurs reprises au centre des débats publics.

## 2. Un moment particulier qui doit permettre de donner chair au projet politique de l'Europe

En raison même de ce contexte de crise, l'Institut Montaigne considère qu'il existe une opportunité pour relancer le projet politique de l'Europe.

### 2.1. Les conditions sont réunies pour une initiative majeure au printemps 2014

Face à la crise que connaît aujourd'hui la zone euro, l'Allemagne et la France ont affiché leur volonté de mettre en place une « union politique ». En novembre 2011, à l'occasion du 24<sup>e</sup> congrès de la CDU,

Angela Merkel avait fait de la construction de l'union politique, le « devoir de notre génération » :

*« L'heure est venue pour une percée vers une nouvelle Europe [...] Le devoir de notre génération est de compléter l'Union économique et monétaire et de construire une union politique en Europe, étape par étape [...] Cela ne signifie pas moins d'Europe, cela signifie plus d'Europe. »*

Le Président de la République française lui a répondu le 16 mai 2013 en indiquant que la France était « également disposée à donner du contenu à cette union politique ». François Hollande semblait même considérer que ce projet devait voir le jour dans un délai beaucoup plus resserré que celui proposé par la Chancelière, puisqu'il proposait de définir cette union politique en l'espace de deux ans et d'en faire une « affaire d'urgence européenne ».

Cet objectif partagé entre la France et l'Allemagne pourrait être mis en œuvre dans les prochains mois. En effet, après les élections présidentielle et législatives françaises de mai et juin 2012, les élections législatives allemandes se sont tenues en septembre 2013 et l'équipe gouvernementale allemande devrait être constituée d'ici janvier 2014. Les deux pays disposeront alors de trois ans et demi pour développer une initiative politique européenne majeure, les prochaines élections étant prévues en 2017 dans les deux pays (mai en France, septembre en Allemagne).

Le renouvellement des institutions européennes au printemps et à l'automne 2014 contribue à l'opportunité de cette initiative. La campagne

pour les élections au Parlement européen fournira l'occasion de porter un projet politique renouvelé pour l'Union européenne. Un tel débat sera néanmoins contraint par le cadre institutionnel tel qu'il existe aujourd'hui. Les élections européennes se fondent sur une base uniquement nationale, peu propice à un débat européen (partie 3.2.). En outre, bien que le traité de Lisbonne prévoit que le Conseil européen tienne « *compte des élections au Parlement européen* » pour proposer un candidat à la fonction de président de la Commission, il n'est à ce stade pas certain que le candidat ainsi désigné sera celui de la liste arrivée en tête aux élections européennes, alors même qu'une telle évolution serait souhaitable. En tout état de cause, à l'issue des élections du printemps prochain, la France et l'Allemagne pourront proposer un projet d'union politique qui serait alors mis en œuvre pendant le mandat du Parlement européen et de la Commission.

### 2.2. Il faut dessiner une Europe utile plutôt qu'une Europe idéale

Le « momentum » de 2014, qui permet d'envisager des évolutions à l'échelle européenne sur une période de trois ans, pourrait conduire à des propositions très ambitieuses qui dessineraient une « Europe idéale », notamment si elles se concentrent sur la réforme institutionnelle de cette Europe. De telles propositions ont régulièrement été évoquées, mais n'ont jusqu'à présent pu être traduites politiquement. Quant aux discussions sur le cadre institutionnel européen et sur la forme de gouvernement idéale pour le projet européen,

elles sont souvent ésotériques pour les citoyens et ne permettent pas de susciter leur adhésion.

Dès lors, il paraît opportun d'esquisser une « Europe utile », un projet qui réponde aux préoccupations des citoyens européens. Les jeunes Européens sont favorables à l'idée européenne, mais la suppression des contrôles aux frontières ou l'existence de l'euro sont pour eux des acquis, tout comme la préservation de la paix pour leurs aînés. Dans ce contexte, il est nécessaire de leur présenter des politiques que l'Union européenne pourrait assumer et de leur expliquer la façon dont ces politiques européennes pourront améliorer, concrètement, leurs conditions de vie.

Telle est l'approche qui avait été retenue jusqu'au traité de Maastricht. Les avancées institutionnelles accompagnaient des avancées politiques (marché unique, création d'un espace sans frontières, mise en place de l'euro). Après Maastricht, les débats européens se sont concentrés sur les seules questions institutionnelles, suscitant une incompréhension puis un rejet. Ainsi, le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe ne s'accompagnait d'aucune grande avancée en matière de politiques portées par l'Union européenne, ce qui peut expliquer pour partie son échec.

### 2.3. Accepter momentanément une Europe à plusieurs vitesses tout en prévoyant les mécanismes qui permettront à terme l'extension des collaborations à l'ensemble de l'Union européenne

Comme l'Institut Montaigne l'avait déjà indiqué en mars

2012, il est indispensable d'accepter une Europe à plusieurs vitesses qui permette de donner vie aux projets définis par un groupe réduit de pays, notamment les États membres de la zone euro. Cependant, l'Europe à plusieurs vitesses ne peut être en aucun cas une fin en soi. Elle n'est qu'un pis-aller pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouve l'Union européenne. Plusieurs conditions doivent donc être respectées pour qu'une telle approche renforce effectivement le projet européen, au lieu de l'affaiblir.

Si plusieurs États décident d'avancer ensemble sur certains sujets, ils peuvent privilégier la voie intergouvernementale. Cependant, la méthode communautaire ayant montré son efficacité, l'ensemble des projets qui pourraient être conduits par les États membres devraient associer la Commission et le Parlement européen, tandis que le règlement des différends devrait être soumis à la Cour de justice de l'Union européenne.

Par ailleurs, l'ensemble des États membres de l'Union européenne ont vocation à participer à de tels projets. Certains d'entre eux sont aujourd'hui contraints de mettre en place, entre eux, des coopérations plus étroites, du fait notamment de leur appartenance à la zone euro. Cependant, si l'adhésion du Royaume-Uni à la zone euro n'est pas envisageable à court terme, rien ne serait pire que de fermer la porte aux autres États membres. Dès lors, toute démarche impulsée dans le cadre de la zone euro devra associer, s'ils le souhaitent et sont prêts à concéder les transferts de souveraineté nécessaires, les autres États membres de l'Union européenne. Tel a d'ailleurs été le cas avec le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, signé par 25 États membres.

Enfin, le principe de subsidiarité

doit être placé au cœur des projets qui seront ainsi développés. Il ne signifie pas que l'Europe doit se montrer pusillanime et n'intervenir que si chacun des 28 États est d'accord, mais qu'elle doit démontrer sa valeur ajoutée par rapport aux actions nationales ou locales. En outre, il implique, lorsque le transfert de certaines compétences au niveau de l'Union européenne est indispensable, que la mise en œuvre de ces compétences se fasse en respectant les différentes situations des États membres. Le respect de ce principe sera particulièrement nécessaire pour les projets qui pourraient être développés dans le domaine social.

### 3. De l'Europe politique à l'Europe des politiques attendues par les citoyens

L'heure est aujourd'hui à l'émergence d'une Europe des politiques, qui réponde concrètement aux attentes des citoyens. Il est donc nécessaire que les politiques européennes soient en mesure d'apporter des solutions aux préoccupations qu'ils expriment. Selon l'Eurobaromètre du printemps dernier<sup>2</sup>, les premières d'entre elles sont le chômage, la situation économique ainsi que la sécurité et l'immigration. Si l'Europe n'est pas active et efficace sur ces questions, l'adhésion des citoyens fera défaut et l'essor d'une Europe politique sera rendu impossible.

#### 3.1. Se saisir de la question de l'emploi et de la formation au niveau européen

L'Europe de la jeunesse ne

peut se résumer à Erasmus, qui ne concerne que 1 % de la jeunesse européenne. Elle doit se préoccuper des questions clés que sont la formation et l'emploi. L'attente des jeunes Européens est forte en la matière, alors que 5,6 millions de jeunes de moins de 25 ans sont au chômage en Europe, soit 20 % du total des chômeurs européens. Aucune modification de traité n'est nécessaire pour y parvenir, puisque l'UE est compétente pour assurer la coordination des politiques économiques et de l'emploi, en définissant des grandes orientations et des lignes directrices à destination des États membres. Sur cette base, l'Europe doit oser et aller au-delà d'une simple logique d'évaluation des politiques menées et d'échange des bonnes pratiques.

Il est essentiel pour l'Europe de construire une politique de la formation et de l'emploi structurée au niveau européen, pour faciliter la mobilité des Européens sans fragiliser les États plus en difficulté économiquement. Ainsi, du fait de la crise économique et des mesures d'austérité adoptées dans leurs pays, des milliers de Grecs, d'Espagnols ou d'Italiens ont émigré vers l'Allemagne en 2012 – les flux migratoires en provenance de ces trois États vers l'Allemagne ont augmenté de plus de 40 % entre 2011 et 2012. Si, du fait du vieillissement de sa population, l'Allemagne se félicite de l'afflux de travailleurs jeunes et bien formés, cette situation pose la question du déséquilibre entre une Europe prospère attirant la jeunesse et une Europe du Sud en difficulté affaiblie par le départ d'une partie des diplômés dont elle a financé la formation. C'est donc au niveau européen qu'il faut trouver une réponse à la question de la formation et de l'emploi des jeunes.

Si la subsidiarité doit rester la règle en la matière, limitant

les interventions de l'Union européenne aux problématiques sur lesquelles une action commune européenne serait plus efficace que des interventions nationales, l'Europe peut donner des impulsions fortes sur certains sujets clés, à charge pour les États d'y répondre par des dispositifs nationaux. Le plan de lutte pour l'emploi des jeunes, adopté en juin dernier par le Conseil européen, est un bon exemple de la façon dont l'Europe doit se saisir de ces grands enjeux. Une décision concrète : la « garantie jeunes », qui devra se traduire par des dispositifs nationaux et qui pose le principe qu'un jeune de 25 ans doit bénéficier, au maximum quatre mois après avoir perdu un emploi ou terminé une formation, d'une nouvelle formation, d'un stage ou d'un emploi.

**Un "Erasmus" de l'apprentissage devrait également voir le jour, afin de favoriser la mobilité des jeunes travailleurs et structurer un marché du travail intégré au niveau européen.** Si l'effort budgétaire devrait être décuplé pour assurer une efficacité optimale au dispositif, il n'en demeure pas moins que la démarche est un bon exemple de proposition de réponse européenne concrète à un sujet qui inquiète les citoyens.

**De façon plus ambitieuse, un mécanisme européen d'indemnisation du chômage pourrait être mis en place pour compléter les dispositifs nationaux.** Un système comparable existe aux États-Unis avec une assurance chômage permanente au niveau des États fédérés, complétée par une assurance chômage contingente financée principalement par l'État fédéral. Cette assurance chômage européenne pourrait être assortie de mesures de soutien à la mobilité, afin de faciliter l'appariement entre

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_first\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_fr.pdf)

l'offre et la demande d'emploi au niveau européen. La mise en place d'un tel système nécessiterait en parallèle une réforme des règles applicables au marché de l'emploi, faute de quoi il conduirait à un transfert permanent des États ayant les taux de chômage structurels les plus faibles vers ceux ayant les taux de chômage structurels les plus élevés. Ces derniers devraient donc s'engager à réduire leur taux de chômage structurel en réformant leur marché du travail afin de favoriser une plus grande flexibilité.

Ces réformes du marché de travail ne seront acceptables que si elles s'accompagnent de la définition d'un socle de conditions de travail et d'emploi qui seraient respectées, notamment dans les cas de détachement de travailleurs dans un autre État membre. En 2012, la Commission a proposé un projet de directive afin de clarifier l'exercice des droits sociaux des travailleurs détachés et de mettre fin aux abus constatés en la matière. Les négociations n'ont cependant pas pu aboutir à ce jour, en raison de la profonde division des États membres sur cette question. Il est indispensable qu'elles puissent être conclues rapidement, afin que les conditions d'une concurrence équitable au sein de l'Union européenne soient rétablies.

### 3.2. Faire de l'Eurozone un espace de prospérité

Pour être acceptée par les citoyens, il faut que l'Europe redevienne un espace de prospérité. Les institutions européennes doivent mettre la croissance au cœur de leur action et de leur communication. La crise a précisément conduit à définir un cadre qui permet aux institutions européennes de favoriser le développement

d'une telle politique. Ce cadre repose sur deux piliers : un renforcement de la discipline budgétaire et une coordination des politiques économiques via l'examen des équilibres macroéconomiques. Dans les deux cas, les procédures mises en place ont très sensiblement renforcé le rôle de la Commission européenne. Elle intervient désormais de manière beaucoup plus précoce dans les mécanismes nationaux de prise de décision : examen des programmes de stabilité et de convergence au printemps ; examen des projets de budget à l'automne. Elle pourra faire des recommandations sur l'ensemble de la politique économique des États membres : au printemps, les recommandations pourront porter tant sur la politique budgétaire à moyen terme que sur la correction des déséquilibres macroéconomiques ; à l'automne, elle pourra demander aux États membres de présenter un projet de budget révisé. A ce stade, les États membres n'ont pas souhaité que la Commission puisse opposer son veto à un projet de budget. Les Parlements nationaux restent donc libres de ne pas suivre les recommandations de la Commission. Cependant, les mécanismes de sanctions applicables si les États membres ne mettent pas fin aux déséquilibres signalés par la Commission, que ces déséquilibres soient budgétaires ou macroéconomiques, ont été renforcés en parallèle. L'imposition de sanctions revêtira à l'avenir un caractère quasi automatique avec la généralisation de la règle dite de la majorité qualifiée inversée, qui prévoit que le Conseil ne pourra s'opposer à une proposition de la Commission qu'à la majorité qualifiée. Au total, la Commission peut donc

désormais définir une politique économique au service de la croissance en Europe.

Ceci implique pour la Commission d'adopter une approche qui ne se réduise pas au seul redressement des comptes publics. Si ce cap doit être maintenu, sa mise en œuvre doit être adaptée, afin de favoriser le retour de la croissance dans la zone euro. C'est cet équilibre qu'a tenté de définir la Commission depuis un an dans le cadre des procédures de surveillance budgétaire, en autorisant les États membres à adapter le rythme de redressement de leurs comptes publics pour ne pas sacrifier la croissance et en focalisant son analyse sur les déficits structurels plutôt que sur les déficits nominaux. De la même façon, dans le cadre de la procédure de suivi des déséquilibres macroéconomiques de la zone euro, la Commission doit tenir compte de l'ensemble des déséquilibres (situation de la balance courante, taux d'endettement des ménages, etc.) susceptibles d'entraîner une divergence économique entre les États de la zone euro. Ainsi, les politiques d'ajustement imposées au pays confrontés à un déficit de leur balance courante doivent être plus clairement assorties de politique de reflation dans les pays en situation d'excédent.

Si le cadre qui a été défini constitue un progrès, il reste perfectible. En effet, il permettra essentiellement à la Commission d'infléchir les politiques économiques menées par les États membres, afin qu'elles servent au mieux la croissance dans l'ensemble de la zone euro. Mais, cette action reste tributaire de la mise en œuvre des recommandations de la Commission par les États membres. Or, les débats qui,

au printemps, ont entouré en France la publication des recommandations de la Commission dans le cadre de l'examen, des programmes de stabilité et de convergence montrent que, malgré la crédibilisation des sanctions prévues en cas de non-respect des engagements européens, les gouvernements sont réticents à renoncer à leur souveraineté budgétaire. En outre, les mécanismes prévus pour soutenir des pays confrontés à un choc asymétrique sont limités. Le mécanisme européen de stabilité pourra leur venir en aide, mais il n'interviendra que dans des situations critiques. Aucun mécanisme n'a été mis en place pour faire face à un choc asymétrique limité, dans un pays où les marges de manœuvre budgétaires seraient réduites.

Dès lors, une réforme de la zone euro reposerait sur deux piliers. D'une part, la gouvernance économique devrait encore être renforcée, en donnant un droit de veto à la Commission européenne sur le budget des États membres. Une telle mesure constituerait une avancée majeure de la construction européenne puisqu'elle obligerait les États à renoncer pour partie à leur souveraineté budgétaire. Elle permettrait de s'assurer que les États membres respectent les engagements pris au niveau européen. D'autre part, elle devrait s'accompagner de la constitution d'un budget au niveau de la zone euro qui financerait notamment des dépenses jouant un rôle de stabilisateur automatique en cas de crise. Pourraient notamment être financées par ce biais des dépenses d'assurance chômage (cf. *supra*), ces dépenses étant particulièrement cycliques. Un tel budget pourrait être financé par des recettes également cycliques, et notamment l'impôt

sur les sociétés. Ceci impliquerait d'harmoniser l'assiette de l'impôt sur les sociétés (cf. *infra*) et d'en affecter le produit à ce projet européen<sup>3</sup>. Le caractère cyclique des recettes comme des dépenses pouvant entraîner un déficit en cas de crise, la création de ce budget devrait s'accompagner de la possibilité d'émettre des obligations au niveau de la zone euro.

Enfin, la question des salaires devrait également être prise en compte au niveau européen. Jusqu'à la mise en place de l'euro, les États disposaient en effet de la possibilité de dévaluer lorsque leurs industries faisaient face à un écart de compétitivité trop important avec leurs partenaires. Ils ont perdu cette possibilité avec la mise en place de la zone euro. Dans ce contexte, la résorption des écarts de compétitivité passe désormais par des politiques de diminution des salaires réels, socialement coûteuses. Des mécanismes de consultation entre partenaires sociaux pourraient utilement être mis en place au niveau européen, afin d'éviter l'accroissement des écarts de coûts salariaux dans les pays de la zone euro. À plus long terme, la création d'un salaire minimum dans chaque État membre permettrait une convergence minimale au sein de la zone euro. Chaque État membre devrait cependant rester libre de définir le mécanisme le plus adapté à sa situation (définition de salaires minimums par branche, par régions ou au niveau national), afin qu'il n'entraîne pas une augmentation du chômage structurel.

### 3.3. Définir une politique européenne de compétitivité des entreprises

Les institutions européennes peuvent créer un cadre macro-

économique favorable au retour de la croissance. Mais, celui-ci ne sera possible que si les entreprises européennes sont compétitives. Cette question de la compétitivité des entreprises est aujourd'hui essentiellement traitée au niveau national. Or, l'Union européenne a un rôle majeur à jouer en la matière. Elle doit, d'une part, s'efforcer d'améliorer la compétitivité-prix des entreprises européennes, en agissant sur leurs coûts de financement ainsi que sur les prix de l'énergie. Elle peut, par ailleurs, **favoriser la constitution d'entreprises européennes compétitives sur la scène internationale, notamment dans les secteurs d'avenir** (comme le numérique par exemple) où l'innovation permet de lutter sur le terrain de la compétitivité « hors-prix ».

La crise a montré la difficulté, pour les pays touchés, à renouer avec la croissance dans un contexte de rationnement du crédit, rationnement qui ne s'expliquait pas par les fondamentaux économiques des entreprises mais par les incertitudes que faisait peser le poids des dettes souveraines sur les banques de ces pays. La création de l'union bancaire doit répondre à cette difficulté. Elle repose sur des règles prudentielles imposées aux fournisseurs de services financiers, un mécanisme de surveillance unique et un mécanisme de résolution unique. Les deux premiers éléments de l'union bancaire ont déjà été adoptés et le mécanisme de résolution unique devrait l'être avant les prochaines élections européennes. Une fois pleinement mise en œuvre, l'union bancaire brisera le cercle vicieux qui s'était établi entre crise budgétaire et crise bancaire. Si elle s'accompagne plus largement d'un achèvement

<sup>3</sup> À ce sujet, voir notamment le rapport *Vers un impôt européen*, Institut Montaigne, octobre 2003.

du marché intérieur des services financiers, cette réforme pourrait permettre de faire converger les modalités de financement des entreprises dans l'ensemble des pays de la zone euro. Elle permettra ainsi aux entreprises des pays les plus affectés par la crise de retrouver des conditions de financement plus compétitives.

De la même façon, **l'Union européenne doit faire de la transition énergétique un levier de compétitivité**<sup>4</sup>. Alors que les États membres ont fait des choix de politique énergétique très différents, l'Union européenne est globalement confrontée à une hausse des prix de l'énergie, hausse qui est au cœur du débat public en France, en Allemagne comme au Royaume-Uni. Cette hausse est durable et s'explique par la conjonction de trois tendances : la hausse significative de la facture des importations d'hydrocarbures, les coûts du déploiement rapide des énergies renouvelables et, pour les pays qui n'ont pas abandonné cette source d'énergie, la hausse des coûts de l'énergie nucléaire à l'occasion du renouvellement du parc existant. À l'inverse, les États-Unis sont entrés dans une ère d'énergie bon marché grâce à l'exploitation massive des hydrocarbures non conventionnels. Cette évolution aura des conséquences économiques et géopolitiques majeures. Elle pourrait entraîner une perte de compétitivité importante des entreprises européennes par rapport à leurs concurrentes américaines. Face à ce défi, la politique énergétique européenne actuelle est déséquilibrée par la prégnance de la lutte contre le réchauffement climatique. Il est donc indispensable de procéder à un rééquilibrage de cette politique européenne, au profit

de la compétitivité économique et de l'amélioration de la sécurité des approvisionnements. L'Institut Montaigne détaillait dans sa note *Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité* des propositions concrètes : garantir la libre circulation du gaz et de l'électricité dans l'Union européenne ; hiérarchiser les objectifs en matière de politique climatique ; harmoniser les mécanismes de soutien à l'électricité d'origine renouvelable ; créer une véritable politique européenne de l'énergie qui s'accompagnerait d'une diplomatie européenne de l'énergie.

La diminution de ces coûts pour les entreprises ne suffira cependant pas à améliorer durablement leur compétitivité. Pour être présentes sur la scène internationale, les entreprises européennes doivent disposer d'une taille critique suffisante. Or, leur développement est notamment conditionné par la taille du marché sur lequel elles opèrent. L'achèvement du marché intérieur européen, notamment dans le domaine des services, est donc crucial pour permettre aux entreprises européennes de croître. Par ailleurs, cet achèvement pourra permettre d'adapter la politique de concurrence européenne. En effet, si le marché à l'aune duquel s'apprécient les distorsions de concurrence est mondial et non limité à l'Europe, la Commission européenne pourra plus facilement laisser se développer des entreprises de taille suffisante pour affronter la mondialisation. Enfin, l'Union européenne doit développer une stratégie industrielle plus lisible que celle qui a été menée jusqu'à présent. Elle doit engager une réflexion collective sur les secteurs d'avenir dans lesquels elle doit accroître ses

investissements. À cet égard, la réflexion engagée au Conseil européen d'octobre 2013 sur l'Europe du numérique constitue un premier pas prometteur.

Enfin, l'Europe doit favoriser l'insertion de ses entreprises dans les chaînes de valeur globales. Pour ce faire, elle doit poursuivre sa politique d'ouverture aux partenaires extérieurs. À cet égard, l'agenda commercial de la Commission est déjà extrêmement ambitieux : accords conclus avec la Corée du Sud et le Canada, négociations en cours avec le Japon, les États-Unis, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la Chine, le Mercosur et les pays du Sud de la Méditerranée. Parallèlement, si les négociations multilatérales semblent durablement bloquées, plusieurs initiatives plurilatérales se développent à Genève pour dépasser cet échec, initiatives auxquelles la Commission participe très activement. Elles concernent des secteurs d'avenir pour le commerce international : technologies de l'information, industrie des services, biens environnementaux, etc. L'enjeu de ces négociations est double. L'Union européenne doit tout d'abord s'efforcer d'obtenir une ouverture du marché des pays émergents équivalente à celle qu'elle offre déjà à leurs entreprises. À cet égard, l'incapacité de la Commission à conclure des accords commerciaux avec les grands émergents (Inde, Mercosur) est préoccupante. Avec les pays du G8 (Japon, États-Unis) et dans le cadre des négociations plurilatérales, **l'enjeu reste la suppression des barrières dites « non tarifaires » qui freinent le développement du commerce. Le concept « d'égalité d'accès aux marchés » doit être assuré** dans les relations

<sup>4</sup> Note de l'Institut Montaigne, *Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité*, novembre 2012.



avec nos grands partenaires commerciaux que sont les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud et la Chine. Dans ce contexte, l'Union européenne doit définir une approche qui réduise ces barrières sans que ne soient remises en cause les « préférences collectives » européennes (protection de l'environnement, sécurité alimentaire, diversité culturelle, service public de l'enseignement ou de la santé, précaution en matière de risque, droits sociaux)<sup>5</sup>.

### 3.4. Répondre aux attentes des citoyens en ce qui concerne la sécurité

En matière de sécurité, l'action de l'Union européenne doit être recentrée sur les questions d'intérêt pour les citoyens : lutte contre le terrorisme et politiques d'immigration. En matière de lutte contre le terrorisme, l'action d'Europol doit être rendue plus visible et sa communication améliorée sur les résultats obtenus grâce à la collaboration entre les services de sécurité des États membres.

Sur les questions d'immigration, l'action est urgente. Malgré les nombreux drames survenus en Méditerranée ces dernières années, l'Union n'est toujours pas parvenue à définir une approche commune de contrôle des frontières européennes. La responsabilité de ce contrôle incombe toujours principalement à la Grèce, l'Italie et l'Espagne, ces trois pays supportant l'essentiel des coûts liés. Quant à la protection des demandeurs d'asile, elle est assumée aux deux tiers par quatre États membres : Allemagne (22 200 en 2012), Suède (15 300), Royaume-Uni (14 600) et France (14 300)<sup>6</sup>. La solidarité européenne doit donc être très sensiblement

renforcée en la matière.

**Le coût du contrôle aux frontières communes de l'Union européenne doit être partagé entre les États membres. À cette fin, les moyens de Frontex doivent être augmentés et, à terme, la création de gardes-frontières européens devra être envisagée.** En ce qui concerne l'asile, le Parlement européen a déjà proposé l'élaboration d'un système européen qui permette de répartir les demandeurs d'asile en prenant en compte les intérêts des bénéficiaires, les perspectives d'intégration et des indicateurs objectifs, tels que le PIB, la population et la superficie des États membres. Sur ces questions, il faut que les citoyens comprennent ce que la construction européenne leur apporte, sous peine de ne rendre visible que ce qui a disparu (contrôle aux frontières).

Cette politique doit s'inscrire dans le cadre fourni par l'espace judiciaire européen dans le respect des principes affirmés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci doit lutter contre les trafics mais également accueillir les réfugiés. Cette prééminence des droits fondamentaux qui a toujours été au cœur de la construction européenne doit aujourd'hui être réaffirmée et articulée avec une véritable politique d'aide au développement qui permette véritablement, par l'ampleur des moyens développés et le contrôle de leur utilisation, de réduire significativement, à terme, les flux migratoires causés exclusivement par le sous-développement.

Sur le plan diplomatique et militaire, l'Europe doit également renforcer sa présence dans le monde. L'absence d'envoi de groupements tactiques européens au

Mali a souligné les carences de l'Europe en matière de capacité mais aussi de volonté d'action commune. Si la mise en place d'une Europe de la Défense garante de l'intégrité de son territoire et capable de mener des actions extérieures conjointes reste un objectif à plus ou moins long terme, des avancées concrètes sont possibles à traités constants. Le Conseil européen de défense de décembre 2013, qui sera consacré aux questions de défense et de sécurité, doit être l'occasion d'avancer concrètement sur des axes de coopération tangibles, au besoin sous la forme de coopérations renforcées. Ainsi, en matière d'industrie de l'armement, et alors que les programmes militaires européens restent aujourd'hui essentiellement le fait d'accords bilatéraux entre États membres, **la mise en place de grands programmes structurants s'appuyant sur l'Agence européenne de Défense serait de nature à relancer l'Europe de la Défense** au nom de la recherche des économies d'échelle qu'offre le développement de ces grands programmes à un niveau européen. Pour donner corps à cette volonté d'action commune, le Sénat français a proposé, dans un rapport de juillet 2013<sup>8</sup>, la création d'un "Eurogroupe de la Défense", qui correspondrait à la formation Défense du Conseil de l'Union européenne, avec une présidence stable. La mise en œuvre des programmes arrêtés (en matière de drones de surveillance ou de cyberdéfense par exemple) serait du ressort de l'Agence européenne de Défense. Le noyau dur serait l'accord franco-britannique de 2010, avec la participation nécessaire de l'Allemagne et de l'Italie.

<sup>5</sup> Pascal Lamy, *L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation ?* septembre 2004.

<sup>6</sup> Eurostat, juin 2013.

<sup>7</sup> Résolution du Parlement européen du 11 septembre 2012 sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile.

<sup>8</sup> Rapport d'information de MM. Daniel REINER, Jacques GAUTIER, André VALLINI et Xavier PINTAT, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées - n° 713 - 3 juillet 2013.

## 4. En parallèle, créer un espace public européen pour renforcer le contrôle démocratique de l'Union européenne

### 4.1. Le déficit démocratique européen est aussi... national

Au niveau européen, les instruments d'un contrôle démocratique existent et ils ont été renforcés par le traité de Lisbonne. Le Parlement européen contrôle la Commission. Le traité prévoit que le président de la Commission est choisi en tenant compte des élections au Parlement européen. Les parlements nationaux sont associés à la prise de décision européenne, notamment via le contrôle du respect du principe de subsidiarité. Des améliorations peuvent encore être apportées. À cet égard, **il paraît notamment essentiel que les partis européens désignent des têtes de liste pour les élections européennes de mai 2014, le leader de la liste arrivée en tête étant proposé pour devenir le président de la Commission européenne.** Une telle évolution implique que les partis européens désignent effectivement des têtes de liste et que le Conseil européen s'engage, à l'avance, à respecter leurs choix.

Cependant, à court terme, c'est peut-être davantage au niveau national que des changements doivent être apportés, notamment dans le contexte de pleine application, à l'automne 2013, des innovations prévues par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (3.2). Il s'agit de remettre les

affaires européennes au centre des débats politiques nationaux, notamment en renforçant le rôle du législatif sur ces questions.

Ceci passe d'abord par des évolutions internes à chaque État membre, en mettant réellement les questions européennes à l'ordre du jour des travaux des parlements nationaux. Une telle pratique existe déjà en Allemagne où la Chancelière vient présenter devant le Bundestag, avant chaque Conseil européen, les orientations qu'elle défendra, orientations qui sont débattues au sein de cette assemblée. **De la même façon, en France, des rendez-vous réguliers consacrés aux questions européennes pourraient être institués :** sessions de questions au gouvernement dédiées aux problématiques européennes, adoption d'une résolution du Parlement avant chaque Conseil européen, débat parlementaire en séance plénière après chaque « semestre européen » sur la base des recommandations de la Commission européenne, etc.

Par ailleurs, un dialogue doit s'instaurer entre les responsables européens et les parlementaires nationaux, notamment dans le domaine économique. À cette fin, des auditions régulières des responsables européens (président de la BCE, de l'Eurogroupe, commissaire aux affaires économiques, commissaire aux affaires sociales et à l'emploi, etc.) pourraient être organisées par les parlements nationaux. Afin de participer à l'émergence d'un débat européen, ces auditions devraient de préférence être organisées conjointement par plusieurs parlements nationaux.

### 4.2. Seule une opinion publique européenne redonnera sa légitimité au projet européen

Le poids de l'opinion est aujourd'hui très important dans la conduite des affaires publiques. Ainsi, les hommes politiques nationaux tiennent le plus grand compte des sondages lorsqu'ils prennent des décisions. À l'inverse, les commissaires européens sont « en apesanteur », ne craignant pas l'évolution de l'opinion publique européenne. En l'absence de principe majoritaire au sein de l'Union européenne, et compte tenu de leur processus de nomination, leur reconduction ne dépend pas du jugement des citoyens sur leur action. Si le poids des sondages est sans doute excessif dans la vie publique nationale, il est insuffisant au niveau européen. Dans ce contexte, l'introduction du fait majoritaire dans le système européen avec la désignation comme président de la Commission du leader de la liste arrivée en tête aux élections européennes paraît indispensable et urgente.

Par ailleurs, le débat transparent devrait être encouragé au niveau européen. Pendant la crise, les décisions les plus importantes ont été prises au Conseil européen ou au sein de la BCE, dont les débats sont confidentiels. De fait, il n'y a pas eu de débat public entre François Hollande et Angela Merkel sur l'équilibre à trouver entre austérité et soutien à la croissance. Les seuls échanges publics entre les dirigeants français et allemand ont eu lieu par voie de presse interposée. Personne ne sait rien des discussions qui se sont tenues au Conseil de gouverneurs (et encore moins au Directoire) de la BCE. L'Union européenne

aurait pourtant tout à gagner d'un débat public et argumenté sur ces questions. Il permettrait, le cas échéant, la diffusion plus large du débat au sein de la société.

Un tel débat ne peut avoir lieu que par la voie des médias.

Il est donc indispensable de favoriser le traitement des affaires européennes par les grands médias nationaux. Si la création d'un média public commun à l'ensemble de l'Union européenne a pu être considérée comme la solution à terme pour répondre à ce

déficit de débat sur les questions européennes, les exemples d'Euronews ou d'Arte montrent la difficulté à faire émerger un média transnational. Dès lors, il paraît plus efficace de tenter d'établir un débat européen *via* les médias nationaux.

## Conclusion

### La question institutionnelle est un moyen, et non une fin en soi

La crise de légitimité à laquelle la construction européenne fait face impose d'apporter des réponses rapides. C'est pourquoi cette Note propose les pistes qui peuvent être mises en œuvre sans modification des traités. Cette approche paraît la mieux adaptée à la situation actuelle. Les débats sur les traités institutionnels négociés depuis Maastricht ont été marqués par un désintérêt des citoyens pour ces questions et par un décrochage par rapport à la complexité institutionnelle de l'UE. Tout débat sur une éventuelle réforme des traités devrait donc être précédé par l'émergence d'une Europe des politiques, qui répondra aux attentes des citoyens et redonnera à l'Union européenne de la visibilité sur son efficacité. Une telle démarche, si elle produit les résultats escomptés, permettra de redonner à l'Europe la légitimité dont elle a besoin. L'Europe des politiques doit être le tremplin de la relance de l'Europe politique.

À plus long terme, certaines évolutions institutionnelles sont cependant souhaitables. Ainsi, pour que les élections européennes deviennent le moment d'un véritable débat européen, il est indispensable de renoncer au mode de scrutin actuel qui conduit à la juxtaposition de 28 scrutins nationaux. Dans ce contexte, la constitution de listes transnationales apparaît impérative pour redonner du sens à ce scrutin et de la légitimité aux parlementaires européens.

De même, le mode de ratification des traités européens devrait être révisé afin de simplifier les évolutions institutionnelles en Europe et de parvenir à ce que l'approbation de ces textes par les citoyens fasse l'objet d'un débat paneuropéen. Des progrès ont été accomplis avec le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, puisque le principe de l'unanimité a été abandonné. Cependant, ce changement est insuffisant pour renforcer l'adhésion des citoyens aux textes fondamentaux qui régissent le fonctionnement de l'Union. **Lorsqu'un nouveau traité sera négocié, puis adopté, sa ratification devra être organisée le même jour dans tous les États membres, selon les règles constitutionnelles nationales (référendum en Irlande, ratification parlementaire en Allemagne, etc.) et avec un principe de majorité qualifiée.**

Cette Note est le fruit des réflexions d'un groupe dirigé par Jean-Paul Tran Thiet, avocat associé chez White & Case et membre du Comité directeur de l'Institut Montaigne, auquel ont notamment participé :

- **Nicolas Baverez**, avocat associé chez Gibson Dunn et membre du Comité directeur de l'Institut Montaigne
- **Rainier d'Haussonville**, directeur des affaires européennes chez Veolia Environnement
- **Martin Koopmann**, directeur de la Fondation Genshagen
- **Christian Lequesne**, directeur du Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po
- **Jean-Pierre Mignard**, avocat associé chez Lysias
- **Cyrille de Montgolfier**, directeur des affaires européennes et institutionnelles chez AXA

Elle a été mise en forme par **Jérôme Brouillet**, conseiller référendaire à la Cour des comptes.

#### Institut Montaigne

38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris  
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29  
Fax +33 (0)1 58 18 39 28  
[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)  
[www.desideespourdemain.fr](http://www.desideespourdemain.fr)  
[www.chiffrages-dechiffrages2012.fr](http://www.chiffrages-dechiffrages2012.fr)  
[www.banlieue-de-la-republique.fr](http://www.banlieue-de-la-republique.fr)  
[www.conferencedecitoyens.fr](http://www.conferencedecitoyens.fr)

## DERNIÈRES PUBLICATIONS



Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage



Santé : le pari de l'innovation



Afrique-France : mettre en pratique le co-développement

#### Directeur de la publication :

Laurent Bigorgne

Conception : [latoutetpetiteagence](http://latoutetpetiteagence.com)

Réalisation : [INEDIT](http://inedit.com)