



NOTE

MARS
2012

www.institutmontaigne.org

REFONDER LE PROJET EUROPÉEN

Le projet européen est en passe de devenir totalement illisible. La gestion de crise – pour ne pas dire la gesticulation de crise – est aujourd'hui le spectacle habituel qui s'offre aux yeux de nos concitoyens. Un sommet de la dernière chance succède à l'autre et l'opinion perd ses repères. Comme pour l'économie et la finance, le court terme occulte très largement les vrais enjeux de long terme. Retrouver les fondamentaux du projet européen, le replacer dans une dynamique politique, sont des préalables nécessaires pour sortir de la crise d'identité que connaît aujourd'hui l'Union européenne. C'est cette ambition que veut servir la présente note.

La construction européenne a contribué à modifier durablement la face de notre continent. A l'introduction d'une paix durable entre des pays qui se sont maintes fois déchirés, au prix de millions de morts, se sont ajoutés l'unification de notre continent, après quarante-cinq années de guerre froide ; un marché intérieur où les frontières techniques et commerciales ont très largement disparu ; la création d'une monnaie unique ; l'embryon d'un espace judiciaire unifié.

Pour autant, le citoyen a aujourd'hui le sentiment d'un échec du projet européen. Aucune intégration des politiques économiques et budgétaires n'a accompagné la mise en place de la monnaie unique. Nos dirigeants ont donné le sentiment d'une absence de coordination face à la crise financière de 2008 et à sa résurgence, sous un nouveau visage, en 2011. Cafouillages et improvisations semblent, au contraire, marquer la gouvernance institutionnelle récente de l'Europe : l'intergouvernemental a pris le pas sur le communautaire,

les réunions « de la dernière chance » se succèdent à un rythme accéléré, la finalité de l'action est restée illisible pour l'observateur extérieur.

Les citoyens européens peuvent légitimement se demander s'il y a encore un pilote dans l'avion. Ce sentiment, quoiqu'excessif, n'est pas dénué de fondements. D'abord parce que la voix de l'Europe dans le Monde n'est pas mieux audible aujourd'hui qu'hier. La création d'une ministre des Affaires étrangères de l'Europe, incarnée en la personne de Mme Ashton, n'a rien modifié à l'absence de l'Europe sur la scène internationale. Ensuite, parce que l'Europe est bloquée, principalement en raison du processus de décision à l'unanimité qui l'empêche de progresser. Alléger ce processus de décision est, depuis le début des années 2000, une mission quasi-impossible. Chaque ratification est plus difficile que la précédente, certains pays, voire certains mouvements politiques prenant littéralement en otage le reste de l'Europe pour obtenir un régime de faveur, bénéficier d'une

dérogation. Enfin, le résultat de tout cela est que l'Europe donne l'impression de l'immobilisme. Alors que le monde bouge autour d'elle, que de nouvelles puissances émergent, que de nouveaux défis sont à relever, l'Europe piétine, sa compétitivité décline, son influence internationale est en berne, sa prospérité se trouve à la merci des mouvements financiers et des soubresauts monétaires.

Pourtant, le déclin n'est pas inéluctable. L'Europe doit tirer profit de ces échecs et saisir les opportunités générées par cette crise. Depuis sa naissance, l'Europe est sortie plus forte des différentes crises auxquelles elle a été confrontée et le projet européen reste cher au cœur de nombreux citoyens européens, peut-être en raison des craintes que suscitent la mondialisation et la crise. Encore faut-il qu'une volonté politique émerge pour incarner cette ambition. L'accord de décembre 2011, quelque insuffisant qu'il soit, offre une vraie possibilité de sortir des blocages de l'Europe, en permettant des progrès à moins

C'est le manque d'Europe qui handicape

que 27 et en ouvrant la voie à la ratification plus aisée des futurs traités.

Dans cette perspective, dépasser la crise ne suffira pas. Il faut également redéfinir les priorités du projet européen et mettre fin aux multiples facteurs de blocage dont souffre l'Union européenne.

1. Redéfinir les priorités du projet européen

La campagne présidentielle en France donne le sentiment que le scepticisme l'a définitivement emporté : bon nombre des candidats marquent soit une franche hostilité, soit une sérieuse prise de distance, jusqu'à la volonté exprimée de renégocier les accords intervenus en 2011. Chez nos voisins, la tonalité ne semble guère plus positive : les pays du Sud affrontent une crise majeure, David Cameron veut rapatrier à Londres une bonne partie des compétences communautaires ; la Hongrie veut bien prendre ce que l'Europe peut lui apporter, sans respecter ses valeurs, etc.

Des signaux encourageants existent pourtant, notamment chez nos voisins allemands où tous les oracles annonçaient le triomphe de l'euro-scepticisme. Dans son discours devant le 24^e congrès de la CDU, le 14 novembre 2011, Angela Merkel déclarait « *la tâche de notre génération, c'est de compléter l'union économique et monétaire et de construire, pas à pas, une union politique* ». Ursula von der Leyen, ministre du travail et vice-présidente de la CDU, appelle de ses vœux des « *États-Unis d'Europe, à l'image des États-Unis d'Amérique ou de la République fédérale d'Allemagne* ». Gerhard Schröder réclame une « *Europe plus*

intégrée ». Quant aux derniers sondages, ils montrent, chez plus de la moitié des personnes interrogées en France, une véritable attente d'Europe, seule à même de fournir une réponse aux questions soulevées par la crise économique et financière.

Dans cette situation, il faut prendre le risque d'un discours résolument pro-européen, expliquant clairement aux citoyens vers quoi on souhaite les conduire et soulignant tant les efforts que cela leur imposera, que les avantages qu'ils en tireront.

C'est le choix qu'impose la raison.

Qui peut encore penser que la France seule, l'Allemagne seule, *a fortiori* l'Italie, l'Espagne ou la Grèce seules, pourraient trouver une solution à la crise que nous vivons ? Seul le collectif que représente la zone euro peut y contribuer, grâce à sa puissance économique et financière, qui en fait à la fois un acteur incontournable et un risque majeur pour l'économie mondiale, en cas de défaillance.

Qui peut croire que tel ou tel pays isolé de l'Union européenne pourra avoir le moindre mot à dire et la moindre action à mener au Moyen-Orient, en Afghanistan, en Inde ou en Amérique latine ? Face à ce monde où émergent de nouvelles puissances économiques et politiques, que peuvent nos souverainetés nationales ? Que peuvent nos armées et nos diplomates, si ce n'est se mettre à la remorque d'actions de maintien de la paix, décidées et conduites par d'autres ?

Mais c'est aussi le choix du cœur.

Comment imaginer que, dans le monde tel qu'il évolue, nos valeurs auront une chance de prospérer ? Comment protéger notre mode de vie et faire rayonner nos conceptions de la liberté, de la solidarité envers les

plus défavorisés, de l'équilibre économique du monde, de la séparation entre le spirituel et le temporel ? Seule l'Europe nous en ouvrira la possibilité.

A qui s'insurge contre les abandons de souveraineté que cela exige, on répondra que la souveraineté partagée est une souveraineté retrouvée. Ceux qui ont connu, avant l'euro, les décennies de tentatives du « franc fort », où notre monnaie s'efforçait vainement de courir derrière une parité préservée avec le mark, savent bien que nous n'avions alors aucune souveraineté réelle et, surtout, aucun poids sur la scène monétaire internationale. Aujourd'hui encore, ce n'est pas le trop d'Europe qui nous handicape, mais le manque d'Europe, l'absence de projet commun, la trop grande frilosité face à la nécessité de partager nos éléments de souveraineté, pour les rendre plus puissants.

1.1. Retrouver le chemin de la compétitivité et de la croissance

Cela reste la première priorité de la construction européenne, depuis la création de la CECA, il y a plus de soixante ans, puis le lancement de la CEE et d'Euratom. Retrouver le chemin de la croissance, via un renforcement de notre compétitivité, est plus encore une nécessité en période de crise.

Le marché intérieur est plus que jamais nécessaire, y compris dans sa dimension « services financiers »

Il favorise une bonne allocation des ressources, facilite la mobilité des facteurs de production, permet les ajustements nécessaires et justifie pleinement les transferts de ressources budgétaires permettant, par les fonds structurels, de soutenir les régions les moins favorisées d'Europe. Les services aux

entreprises et aux particuliers, compte tenu de la part qu'ils occupent dans notre économie, et surtout les services financiers dont l'effet de levier peut être essentiel ou terriblement destructeur, selon la qualité et l'efficacité de la régulation, devront demeurer une priorité forte.

Si certaines décisions ne peuvent être adoptées suffisamment rapidement, par exemple en raison de la règle de l'unanimité qui persiste dans certains domaines comme l'harmonisation fiscale, la voie d'une coopération à géométrie variable devra être privilégiée (cf. point 2.4.). Tel devra être le cas, entre autres, pour définir une assiette commune et un plancher d'imposition sur les résultats des entreprises ou pour instaurer une taxe sur les transactions financières.

L'intégration économique et budgétaire sera le point de passage obligé de notre future stabilité financière

On ne saurait, en la matière, s'en tenir à des visions théoriques. Il est indispensable de créer des mécanismes de coordination plus ambitieux et intervenant plus tôt dans les processus de décision nationaux.

Cela passera par des échanges et concertations multiples :

- une concertation entre gouvernements sur les priorités budgétaires, bien avant la mise au point des projets de lois de finances (au niveau de l'équivalent des « lettres de cadrage » qui fixent à chaque ministre les enveloppes et les priorités qui leur sont assignées) ;
- la recherche d'une position commune sur les projets fiscaux avant qu'ils soient soumis aux parlements nationaux, en priorité pour tous les

prélèvements obligatoires qui ont un impact sur le marché intérieur : taux d'imposition de droit commun des entreprises, mécanismes de dépenses fiscales (notamment celles qui financent des aides économiques), etc.

- des échanges croisés de délégations parlementaires pour la discussion des projets de lois de finances et autres législations fiscales. La discussion parlementaire se ferait en présence de députés ou sénateurs d'autres États, ces représentants ayant pouvoir d'intervention en séance, sans droit de vote¹. Le vote final serait précédé d'une procédure spéciale de concertation, permettant de faire prendre en considération les priorités retenues par d'autres gouvernements, d'autres parlements.

On sait qu'à titre de premier chantier concret en matière fiscale, la France et l'Allemagne ont déjà décidé, à deux, de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve le projet d'harmonisation des règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés. Cet exemple doit être étendu à d'autres domaines et servir d'exemple pour d'autres pays, afin de faciliter la mobilité des entreprises.

Le financement de grands projets d'infrastructures pour relancer la croissance

Les marges de manœuvre qui pourront être dégagées via la création de « bons d'épargne européens » (cf. point 3.1.) pourront être investies prioritairement dans le développement de grandes infrastructures, notamment de transport et d'énergie.

Le programme présidentiel de Barak Obama leur consacre une place importante. Ils devront faire l'objet de modes de financement innovants, mêlant

des partenariats public-privé et, si nécessaire, des structures de cantonnement d'actifs sécurisés.

La politique de concurrence doit demeurer un moyen et ne pas être érigée en fin

Son objectif doit être de préserver l'unité du marché commun et de prévenir ou sanctionner les distorsions de concurrence qui affectent effectivement les marchés. Elle doit, cependant, être empreinte de réalisme et ne pas s'ériger comme modèle par le haut niveau de la contrainte. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire de persister dans une politique de sanction érigée en système, sans prise en compte de l'atteinte réelle à l'économie qui résulte des pratiques dénoncées.

La solution ultime sera de créer une autorité européenne indépendante de la concurrence qui allège la Commission de ses missions d'instance technique de régulation et lui permette, par contrecoup, de retrouver une place qu'elle a largement perdue dans les grands débats politiques européens.

L'Europe de la connaissance et de l'innovation doit devenir l'atout maître de la compétitivité européenne

Ce n'est pas la diminution du coût de sa main-d'œuvre qui permettra à l'Europe de retrouver le chemin de la compétitivité de ses industries, mais la haute qualification de ses travailleurs, laquelle doit reposer sur l'excellence de leur formation initiale et continue. Une des traductions concrètes de cet effort d'excellence doit résider dans une dynamique de l'innovation et de la protection des droits de propriété intellectuelle.

- L'Europe de l'excellence éducative : c'est un projet sur lequel l'Europe en tant

Renforcer l'intégration économique et budgétaire

¹ Il faudrait pour cela que les parlementaires français disposent de tout le temps nécessaire pour travailler leurs dossiers en profondeur et explorer leur dimension européenne, ce que le cumul des mandats leur interdit aujourd'hui. Voir la note de l'Institut Montaigne, *Député un job à temps plein*, décembre 2006.

Valoriser l'innovation et la propriété intellectuelle

que telle a peu investi, considérant qu'il relevait principalement des compétences nationales. Sans remettre en cause cette subsidiarité, il y a place pour le développement coordonné d'outils et de méthodes, fondées sur un benchmarking européen, en commençant par l'éducation de la petite enfance, puissant facteur d'intégration et de promotion.

- Le développement de Pôles technologiques et universitaires : le rapport « *Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale* », ainsi que la note sur la Fondation européenne de la recherche² publiés par l'Institut Montaigne en 2006, restent totalement d'actualité, de même que le rapport de 2004 consacré à ce qu'on désignait alors sous le nom de « Stratégie de Lisbonne ».

Dans ce cadre, l'effort important engagé par l'Union européenne via le programme-cadre de recherche et développement doit être rendu plus efficace. Longtemps, l'Europe a voulu privilégier les réseaux et les institutions. L'urgence, aujourd'hui, est de financer des projets plus directement productifs, développés par des personnes physiques et morales, plutôt que par des « réseaux de chercheurs à vie ».

La condition *sine qua non* est que la Commission rende ses procédures moins complexes : le caractère bureaucratique de ses formulaires et de ses procédures de sélection de projets a conduit à générer une seconde bureaucratie, privée, composée de cabinets de conseils spécialisés en montage de dossiers de candidature aux subventions communautaires !

La promotion de la technologie

et de l'innovation

Cette amélioration de la formation et de la qualification doit trouver une traduction dans une politique de valorisation de l'innovation et de la propriété intellectuelle.

Une action résolue doit être engagée pour que les PME et les ETI s'engagent dans cette voie de savoir-faire protégés et de brevets. Un fonds européen des brevets devrait relayer, au niveau des 27 ou des quelques pays pionniers qui souhaiteraient s'y engager l'effort de valorisation du patrimoine technologique qui a été initié par France-Brevet. L'idée serait de créer une structure légère, capable d'acquiescer les droits de propriété industrielle dont les inventeurs n'auraient pas immédiatement l'usage ou ne sauraient pas comment les valoriser, moyennant un coût d'acquisition forfaitaire récompensant l'effort d'innovation et un intéressement direct à la valorisation ultérieure. Ce fonds permettrait de conserver et développer des technologies critiques, de favoriser la valorisation de la recherche engagée par les universitaires ou les particuliers et de faciliter les synergies entre secteurs (public et privé, industrie et services, etc.).

Sur un plan plus anecdotique, mais qui parlera beaucoup aux familiers des financements communautaires, il faut également en finir avec les procédures de contrôle kafkaïennes qui conduisent à exiger d'un bénéficiaire le remboursement complet des subventions reçues, plusieurs années après la clôture des comptes des entités concernées, parce qu'une feuille de temps a été mal remplie ou un justificatif de frais de déplacement mal répertorié. Le contrôle des coûts, sous la vigilante attention de la Cour des comptes européenne et de la Commission du contrôle

budgétaire du Parlement européen, ne doit pas tourner à des vérifications tatillonnes dont les conclusions peuvent menacer la survie des entreprises qui avaient cru trouver un soutien dans l'action des institutions européennes.

Une véritable coordination de nos politiques de l'énergie

La raréfaction inéluctable des combustibles fossiles, la nécessaire limitation des rejets de CO₂, comme la redéfinition du rôle de l'énergie nucléaire après l'accident de Fukushima, imposent plus que jamais la définition d'une stratégie européenne. Il faut en finir avec les affirmations, selon lesquelles chaque pays de l'Union européenne doit demeurer totalement souverain dans la détermination de ses choix énergétiques.

La solution ne réside certainement pas dans une uniformisation des bouquets énergétiques nationaux, mais dans une réflexion en commun, pour une meilleure articulation des priorités nationales et la définition d'un modèle européen à moyen et long terme, auquel chaque pays apportera sa contribution, dans le respect global des trois objectifs que sont (i) la sécurité de nos approvisionnements, (ii) la compétitivité de nos entreprises et (iii) le développement durable.

Dans ce cadre, le défi de la sécurité électrique du continent devra être relevé : si l'on veut éviter un *black out* historique dans quelques années, il faudra financer d'importants d'investissements, mettre en place une gestion intégrée des réseaux de transport et assurer la promotion des *smart grids* (réseaux intelligents³).

A moyen et long terme, cela doit aboutir à la définition de priorités pour la politique européenne

² Voir le rapport de l'Institut Montaigne *Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale*, octobre 2006 et la note de l'Institut Montaigne *Universités, recherche : une fondation européenne pour rattraper le retard*, avril 2006.

³ Voir le rapport de l'Institut Montaigne *Pour des réseaux électriques intelligents*, février 2012.

de l'énergie à une échéance de 15 à 20 ans.

1.2. Une Europe plus présente au Monde

Dès l'année 2003, l'Institut Montaigne publiait son rapport « *L'Europe Présence*⁴ » dont la plupart des recommandations sont, hélas, restées sans suite.

L'Europe de la défense doit redevenir un projet mobilisateur.

Pour cela, un renouveau de nos industries de défense est nécessaire. Or, l'Agence européenne de la défense est restée un projet de peu d'ambitions, faute de projets et de financements à la hauteur des enjeux. Même sur le plan bilatéral, la volonté d'action est réduite et semble surtout répondre à des contraintes budgétaires.

Nous n'avons lancé aucun programme nouveau avec les Allemands depuis une vingtaine d'années. Pourtant, l'histoire de la coopération militaire entre la France et l'Allemagne a été, en grande partie, une succession de réussites (Transall, Alpha Jet, missile Milan, hélicoptère Tigre, etc.).

L'initiative commune franco-britannique est fondée sur une relation trop exclusive, à connotation essentiellement budgétaire.

Pour pallier l'actuelle carence, d'autres initiatives doivent être envisagées :

- donner une existence concrète à l'Agence européenne de l'armement, en y développant des programmes d'investissement et de recherche, à deux ou trois pays seulement, s'il le faut, pour créer le mouvement ;
- mener, sur le plan multilatéral ou, à défaut, bilatéral, de grands programmes fédérateurs de recherche et développement

(R&D) dans les industries spatiales et de l'armement. Ces programmes permettraient de relancer le processus d'intégration industrielle déjà engagé (Eurocopter, MDBA, Arianespace, etc.) ;

- poursuivre la coopération avec le Royaume-Uni, dont le potentiel est capital pour la sécurité de l'Europe, puisqu'il représente plus de la moitié du budget total de la défense des Européens et plus des deux tiers des dépenses de recherche militaire, mais en s'efforçant de le faire déboucher sur une véritable intégration des forces d'intervention et de l'ouvrir à d'autres partenaires.

Les citoyens européens doivent savoir que leur sécurité sera protégée, y compris contre les menaces globales, par des forces armées intégrées et disposant de technologies d'avant-garde. En outre, travaillant ensemble à la mise en commun de tels programmes, les pays prêts à ce rapprochement seront poussés à coopérer dans des domaines connexes, touchant à de nombreux aspects de la vie économique.

L'Europe de la diplomatie reste à créer

Des projets de représentations diplomatiques communes ont fait chou blanc. On a juste ajouté une « couche » supplémentaire de bureaucratie avec Mme Ashton et des services finalement peu coordonnés avec les administrations nationales.

Pour sortir de ces blocages, de façon symbolique, l'Institut Montaigne⁵ avait proposé que la France partage son siège au Conseil de Sécurité de l'ONU. Ce premier geste doit être mis en application. Il serait extrêmement symbolique pour

trois raisons :

- 1) il se situerait au niveau ultime de la souveraineté des États ;
- 2) il toucherait à un héritage emblématique de la seconde guerre mondiale : le « club » des membres permanents du Conseil de Sécurité qui regroupe les pays désignés comme vainqueurs ;
- 3) il impliquerait un rapprochement des priorités politiques et diplomatiques de nos pays. Il rapprocherait en effet nos deux pays à la fois en matière de politique de renseignement et de défense, puisque les États seront poussés à définir leurs intérêts communs en matière de sécurité ; en matière de diplomatie, dans la mesure où le partage du siège au Conseil de Sécurité de l'ONU, impliquera rapidement la fusion des représentations diplomatiques, non seulement à New York, siège de l'ONU, mais aussi dans les grandes capitales où se forge la politique mondiale (Washington, Pékin, Moscou, Tokyo, etc.) ; enfin, il permettra le soutien aux citoyens et aux entreprises.

Ce rapprochement pourra s'étendre aux représentations consulaires et aux services de soutien aux entreprises (UbiFrance et le réseau Deutsches Haus) afin d'assurer la protection des citoyens et le soutien coordonné de leaders européens, qu'ils se nomment Siemens ou Alstom, Allianz ou AXA, Mercedes ou PSA, Deutsche Bank ou BNP Paribas.

En particulier, la fusion des réseaux consulaires et de soutien aux entreprises devrait être engagée sans délai, avec vigueur et fermeté. Elle a toutes chances de se heurter à la

Redonner de la visibilité aux affaires européennes

⁴ Voir le rapport de l'Institut Montaigne *L'Europe présence* (tome 1) : *Un projet politique exigeant* et *L'Europe présence* (tome 2) : *Une cohérence institutionnelle retrouvée*, janvier 2003.

⁵ Voir la note de l'Institut Montaigne *Entre G2 et G20, l'Europe face à la crise financière*, Edouard Tétreau, Jean-Paul Tran Thiet, Frédéric Bonneval, septembre 2009.

Mettre en valeur l'Europe des droits et des libertés

réticence, pour dire le moins, des personnels intéressés. Elle constitue pourtant une source accrue d'efficacité et d'économies budgétaires.

1.3. Redonner aux citoyens de l'Europe la fierté de leur appartenance et la confiance dans leur projet

Redonner aux affaires européennes la visibilité qu'elles méritent

■ Sur le plan institutionnel : les affaires européennes ne sont plus des affaires étrangères. Pourtant, elles continuent d'être gérées par un secrétaire d'État (au mieux un ministre délégué), rattaché au ministère des affaires étrangères et dénué de toute capacité d'arbitrage. Les politiques décidées à Bruxelles ou à Strasbourg revêtent une telle importance pour nos citoyens qu'elles doivent s'incarner dans une personnalité politique de premier plan, directement rattachée au Premier ministre et au Président de la République. Ce ministre délégué auprès du Premier ministre, en charge des Affaires européennes, doit disposer d'un véritable pouvoir d'arbitrage. Quant à l'élection des parlementaires européens, si elle veut retrouver un minimum de légitimité démocratique, elle doit s'inscrire dans un cadre plurinational, avec des circonscriptions traversant les frontières. C'est à ce prix qu'on fera émerger une élite politique européenne, au lieu de permettre aux recalés d'élections nationales de trouver un lieu d'accueil, avant de retrouver un siège plus prestigieux dans leur pays d'origine.

■ Sur le plan de la

communication, on ne fait pas assez pour rendre l'Europe plus directement perceptible. Au minimum, les médias qui restent dans la sphère publique devraient se voir obligés de fournir un éclairage européen à un certain nombre de leurs rubriques d'actualité, qu'il s'agisse de la météo, des résultats sportifs ou de l'actualité culturelle.

L'Europe du citoyen doit être remise à l'ordre du jour

Les signes d'appartenance à une citoyenneté européenne ont été progressivement gommés. La dernière négociation qui a abouti au traité de Lisbonne a même conduit à supprimer toute référence à l'hymne européen et aux autres signes d'appartenance à la même communauté.

Il faut redonner à nos citoyens, à la fois le bonheur d'être français et la fierté d'être européens. A cet effet, tout ce qui contribue à faire de l'Europe un espace de droits et de libertés doit être mis en valeur. L'espace judiciaire européen doit être développé, non seulement dans son aspect de protection contre la délinquance et la corruption internationale, mais également comme solution aux problèmes de divorces transnationaux et de garde des enfants.

2. Mettre fin aux blocages institutionnels

2.1. Les institutions européennes sont bloquées

Tout se passe comme si les dirigeants européens s'efforçaient de gérer le quotidien des crises, en ayant renoncé à définir – et encore moins mettre en œuvre – un

projet ambitieux.

La faute, pour partie, à l'absence de leadership de la Commission européenne qui se cantonne dans son rôle d'autorité de régulation technique (notamment de la concurrence) et apparaît avoir renoncé à tout véritable rôle politique. La faute, pour le reste, à un processus de décision incompatible avec la gestion d'un ensemble de 27 pays et de près de 500 millions de citoyens. La succession des élargissements, sans les réformes institutionnelles qui auraient dû les accompagner, n'a fait qu'aggraver la situation. Tout ce qui a été fait, depuis le traité de Nice et jusqu'au traité de Lisbonne, n'a consisté qu'en rafistolages puisque des pans entiers sont restés régis par l'unanimité et que tout a été fait pour limiter, voire empêcher les « coopérations renforcées ».

La conséquence directe est que, au total, l'Europe n'a quasiment rien fait de perceptible pour les citoyens, ni de très significatif, au cours des 20 dernières années⁶. Seule une sortie de ces blocages institutionnels peut nous permettre de retrouver la voie de l'action.

2.2. Une réforme des institutions ne doit pas effrayer

Sur le fond, les citoyens européens se rendent parfaitement compte du fait que l'Europe est dans l'incapacité d'agir. L'idée d'une réforme des traités ne devrait donc pas les effrayer. Le problème est que le processus de modification est particulièrement lent et complexe (conférence intergouvernementale, signature d'un nouveau traité et ratification par chacun des pays signataires). Surtout, comme on l'a vu dans le passé, les débats de ratification se retrouvent

⁶ La mise en place de la monnaie unique a été décidée dans son principe lors du Conseil européen de Strasbourg, en 1989 et n'acquiesce sa valeur juridique que par le Traité de Maastricht, en 1993.

au cœur d'enjeux politiques nationaux dont les autres États deviennent, en quelque sorte, les otages.

Sur ce point, le nouveau traité qui émerge de l'accord du 9 décembre 2011 offre une expérimentation en grandeur réelle de ce que peut être une Europe à plusieurs vitesses, fondée sur un accord entre certains États membres seulement de l'Union européenne et dont l'entrée en vigueur ne soit pas subordonnée à une ratification unanime.

2.3. L'Europe à plusieurs vitesses n'est d'ailleurs plus un sujet d'interrogation, elle existe et évolue sous nos yeux

L'Europe à géométrie variable existe depuis les origines. Pour ne citer que quelques exemples :

- Par les accords de Schengen, la France et l'Allemagne, avec le soutien immédiat du Benelux, ont décidé au cours de la première moitié des années 80 de supprimer les contrôles à leurs frontières intérieures ; progressivement, la plupart des pays d'Europe continentale les ont rejoints ;
- Euréka, coopération à la carte sur des projets de R&D industrielle reposa également sur un projet franco-allemand, rapidement élargi à toute l'Europe ;
- L'Agence spatiale européenne s'est développée de façon similaire de même que des projets d'entreprise comme EADS.

Dans le cas de l'euro, avant même le sommet de Strasbourg de 1989, qui a véritablement donné le signal de départ de l'intégration monétaire, Bonn et Paris avaient fait savoir qu'en toute hypothèse, même si le désaccord persistait au niveau

des Douze sur les étapes et les modalités, l'Allemagne et la France fusionneraient leurs monnaies ; cette détermination a rapidement rallié les pays du Benelux, puis la plupart des autres pays européens.

Ce qui est sorti de l'accord de décembre 2011 n'est rien d'autre que la mise en place d'une union économique renforcée, réduite aux pays qui seront finalement disposés à rejoindre cette Europe mieux intégrée.

Accepter l'Europe à plusieurs vitesses, c'est reconnaître que tout n'est pas possible à 27, peut-être pas même à 17 (zone euro), ni à 9 (minimum imposé par le traité de Lisbonne pour les coopérations renforcées). Certains projets seront conduits à quelques-uns seulement.

Ce qui est en train d'émerger est, en quelque sorte, la « nouvelle frontière » du principe de subsidiarité, une dimension intermédiaire entre l'Europe à 27 et l'absence complète d'Europe. L'enjeu est de démontrer qu'entre vingt-sept et zéro, il peut exister autre chose, c'est-à-dire un ou plusieurs projets « à la carte » et une ratification non unanime.

2.4. Cette Europe à plusieurs vitesses, est une étape transitoire

Elle n'est en aucun cas une fin en soi. Elle n'est qu'un outil, un pis-aller pour sortir de l'impasse dans laquelle nous ont mis les déficiences du processus de décision européen.

Dégripper le processus de décision communautaire

Le projet ne doit être ni une ambition souverainiste, ni la promotion de « l'Europe des Nations ». Il consiste à trouver les cercles d'action qui seront les plus porteurs de réactivité et d'efficacité, le temps nécessaire

pour que les partisans de l'*opting out* ou de ses avatars comprennent ce qu'il en coûte de demeurer en dehors du cercle des vrais décideurs de l'avenir de l'Europe et de ses vrais bénéficiaires.

S'agissant des formes juridiques, il faudra être capable d'audace. La forme des conventions bilatérales ou multilatérales en-dehors des textes communautaires devra être privilégiée lorsque les voies du traité de Lisbonne apparaîtront trop encombrées ou trop lentes.

Sur le plan de la nature des projets, cet exercice doit être conduit sans tabous. Aucun domaine ne doit être *a priori* exclu de la réflexion, pas même ceux qui touchent au « marché intérieur » et qui sont en panne de décision. On pense d'abord au domaine de la fiscalité, mais d'autres peuvent également être envisagés, par exemple s'agissant de la propriété intellectuelle.

Mais accepter l'Europe à plusieurs vitesses, ce n'est pas se résigner à sa pérennisation. Au contraire, elle ne doit être acceptée que comme une transition pour surmonter les blocages institutionnels actuels.

Prévoir les mécanismes qui permettront un retour dans le giron de l'Union

S'agissant des modalités juridiques, on devra associer immédiatement la Commission et le Parlement européen au processus de décision et/ou de contrôle des textes adoptés à quelques-uns, voire soumettre à la Cour de Justice le règlement des éventuels différends entre États membres sur l'application de ces textes et procédures hors traité. L'article 273 du traité de Lisbonne permet déjà de saisir la Cour, sur la base d'un compromis d'arbitrage, de tout différend entre États

Accepter momentanément une Europe à plusieurs vitesses

Émettre des bons d'épargne européens

membres « *en connexité avec l'objet des traités* ». Certes, le Parlement européen a marqué sa forte réticence face aux risques de « renationalisation » de l'Union européenne. Certes, la Commission - qui peut être renversée par le Parlement européen - se montrera probablement réticente. Mais l'idée mérite d'être promue, à haut niveau politique, pour la simple raison que nous n'avons pas le choix si nous voulons sortir l'Europe de l'ornière dans laquelle elle est embourbée.

3. Sortir de la crise financière en distinguant l'urgence du court terme et la vision du moyen et long terme

Bien qu'elle trouve largement son origine en-dehors de l'Europe, la crise s'y est incarnée avec une particulière virulence, lorsque la perte de confiance née des pratiques aventureuses des établissements financiers s'est muée en défiance vis-à-vis des capacités de remboursement des États, compte tenu de déficits publics récurrents.

Incapable d'une réponse coordonnée, l'Union européenne a souffert de problèmes d'organisation qu'elle n'a pu surmonter. La faute, notamment, à l'absence de coordination budgétaire : les critères de Maastricht, qui ont connu les problèmes d'application que l'on sait, faute de mécanismes de sanction efficaces, ne sauraient suffire à harmoniser les priorités en termes de nature des dépenses, harmonisation pourtant indispensable pour retrouver le chemin de la croissance.

Au cours des derniers mois, nos dirigeants ont essayé de gérer l'urgence (et sont finalement parvenus à différer quelques échéances), mais l'inquiétude persiste et, trop souvent, la gestion des priorités quotidiennes empêche l'émergence d'une vision de long terme. On ne peut laisser les mêmes mécanismes traiter les stocks et maîtriser les flux. Dès lors, il apparaît indispensable de mener de front deux exercices. Le premier afin de trouver une solution rapide à la crise de solvabilité que connaissent certains pays d'Europe. Le second pour compléter la gouvernance économique et budgétaire. Sur les bases de l'accord intervenu fin 2011, il permettra de rassembler au-delà des pays de la zone euro afin de traiter au fond les problèmes mis en évidence par la crise et de tracer les grandes lignes d'une gouvernance de l'Eurogroupe.

3.1. La gestion du stock des dettes accumulées

Dans ce cadre, il s'agira de trouver une issue à l'insupportable poids des dettes qui, non seulement dépassent les critères de Maastricht, mais mettent en danger la solvabilité à terme de nos États. Plusieurs pistes paraissent suffisamment intéressantes pour qu'on en recommande l'approfondissement. En particulier, l'idée doit être explorée selon laquelle une partie de ces dettes pourrait être cantonnée et faire l'objet d'une gestion séparée. Dans ce cadre, on pourrait étudier l'idée de confier au mécanisme européen de stabilité (MES), sous le contrôle de la BCE, la faculté d'émettre des bons d'épargne européens, sorte de rente perpétuelle, librement cessible, portant intérêt à un niveau élevé et bénéficiant d'un régime

fiscal favorable dans chaque État membre⁷. Les citoyens européens, qui ne perdraient rien de leur patrimoine, puisqu'ils recevraient un titre perpétuel et seraient bien rémunérés, devraient trouver intérêt à mobiliser une partie de leur épargne pour restaurer la santé financière de l'Europe.

Bien entendu, on devra définir les conditions d'accès des États aux produits de cette « facilité », y compris les disciplines qui devraient être respectées, au nombre desquelles figureraient celles qui sont énumérées au point suivant.

3.2. La maîtrise des flux

C'est dans le cadre du traité multilatéral que seront définies les obligations nouvelles qui s'imposeront d'abord aux États membres de la zone euro, puis à tous ceux qui voudront s'y joindre :

- en première place, une « règle d'or » qui interdira tout déficit pour les dépenses de fonctionnement et ne permettra le financement par l'emprunt des dépenses d'investissements que dans le respect de programmes d'apurement de la dette ;
- en second lieu une obligation d'intégration économique, c'est-à-dire de coordination plus poussée des politiques budgétaires et fiscales.

On ne saurait cependant s'arrêter en si bon chemin. Bien qu'il s'agisse encore d'un sujet largement tabou, il est temps que des dispositifs communs, sous l'égide de la BCE et en concertation avec les ministres de l'économie de la zone euro, soient mis en place pour contrôler non seulement l'inflation, mais tout autant l'évolution de la masse monétaire qui a connu une croissance désordonnée et excessive et

⁷ Voir la note de l'Institut Montaigne, *Les Bons d'épargne : un instrument de contrôle de la dette publique*, décembre 2011

qui ne peut être totalement abandonnée au marché et à des opérateurs qui n'ont aucune compétence macroéconomique et font face à un véritable conflit d'intérêt entre la croissance de leur volume d'activités et les déséquilibres économiques susceptibles d'en résulter.

Le projet européen ne doit plus trouver sa seule justification dans le passé, dans la fin de la seconde guerre mondiale ou

l'unification du continent après la chute du mur de Berlin. Non qu'il faille oublier sa contribution essentielle à la préservation de soixante-cinq années de paix, mais parce qu'il doit se définir comme un projet d'avenir. Le temps est désormais à la mise en œuvre d'une intégration qui nous permette, collectivement, d'avoir une existence et une influence.

On ne peut se résigner au déclin de l'Europe, ni accepter qu'elle ne joue qu'un rôle supplétif dans l'économie globalisée. Nous devons nous donner la force

et les moyens de défendre nos intérêts, de subsister en tant que culture et puissance économique et technologique, d'être présents et actifs dans une économie mondialisée, de faire rayonner les modes de vie et les valeurs qui sont les nôtres.

Jean-Paul Tran Thiet

*Avocat associé, White & Case,
Membre du Comité directeur
de l'Institut Montaigne,
Président du groupe Questions
européennes de l'Institut
Montaigne*

DERNIÈRES PUBLICATIONS



Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle



Une fiscalité au service de la « sociale compétitivité »



La France au miroir de l'Italie par Marc Lazar

Les idées émises dans cette note sont très largement inspirées des réflexions échangées dans le cadre du groupe « Questions européennes » de l'Institut Montaigne, auquel a notamment contribué Jean-Luc Sauron, professeur associé à l'université Paris-Dauphine. Que ceux qui ont participé à ces travaux en soient vivement remerciés.

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 - www.desideespourdemain.fr

Directeur de la publication :

Laurent Bigorgne

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

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