

Pour un quinquennat européen

Par le pôle Europe de Terra Nova

Le 15 mars 2017



Le prochain quinquennat sera européen ou ne sera pas. L'Europe, comme la France, est en crise. La France, en tant que pays fondateur de la Communauté européenne, a une responsabilité majeure de proposer des orientations pour sortir l'Union européenne de l'ornière. Mais elle a aussi besoin que l'Europe se réforme pour préserver les valeurs auxquelles elle croit et agir sur des évolutions d'ampleur mondiale que seul le niveau européen peut l'aider à influencer.

La polycrise que connaît l'Union Européenne depuis près d'une décennie – crise de l'euro et de la dette, stagnation économique, crise des réfugiés, crise sécuritaire, crises géopolitiques à ses portes, méfiance délétère des citoyens - la met en danger. A ces crises du niveau européen s'ajoute une crise profonde de la représentation politique et de la politique dans l'ensemble des pays européens. La combinaison de ces crises suscite la crainte, voire le rejet de l'altérité, et alimente les populismes aux réponses simplistes. Dans ce contexte, l'Union européenne devient une victime expiatoire toute désignée.

Par ailleurs, la construction européenne est fragilisée par le fait que le projet de solidarité sur lequel elle s'est bâtie depuis soixante ans semble remis en cause aujourd'hui dans certains secteurs des opinions publiques, et par certains gouvernements. Sans sursaut, l'Union européenne, collectivement, et ses Etats membres - dont la France - se préparent à des déconvenues plus grandes encore. Pour la première fois, l'inquiétude quant à la stabilité et sécurité européenne ne vient pas uniquement de l'Est ou de Proche et Moyen Orient, mais aussi de l'Ouest, avec l'élection de Donald Trump et le triomphe du populisme réactionnaire à la tête des Etats-Unis.

L'élection présidentielle française au printemps 2017 est de ce point de vue un moment électoral majeur en Europe. Dans le scénario du pire, elle aussi pourrait sombrer dans le repli sur soi, entraînant avec elle le repli européen. L'Europe deviendrait au mieux spectatrice de la compétition entre les trois grandes puissances continentales que sont les Etats-Unis, la Russie et la Chine, au pire l'enjeu de la nouvelle connivence entre M. Trump et M. Poutine.

Synthèse

Terra Nova ne se place pas dans cette perspective. Ce rapport se fonde sur un constat et un engagement : le XXIème siècle a besoin d'une construction européenne forte et renouvelée, pour ses Etats membres comme pour le monde. Pour cela, la France doit proposer aux Français un projet pour l'Europe, à l'Allemagne – qui votera aussi en 2017 - un projet de relance franco-allemande de l'Europe, et aux Européens un autre avenir que le retrait de la France du projet d'intégration européenne.

Terra Nova se veut porteur d'un projet progressiste pour l'Europe. Ce n'est pas par le repli national que l'on apportera une réponse à des défis d'ampleur séculaire. Mais il s'agit aussi de mettre un terme à l'inefficacité actuelle. Des vices anatomiques originaux mettent en péril les réalisations phares de l'Union européenne (euro, Schengen, marché intérieur). Des institutions communes affaiblies par l'intergouvernementalisme sont devenues inopérantes. De ce fait, les promesses non tenues (gestion des crises géopolitiques, réguler la mondialisation) débouchent sur un procès en illégitimité de la part de citoyens en attente d'efficacité.

Ce rapport vise à dessiner ce que pourrait être ce nouveau projet européen. Nous proposons que l'Union européenne soit le protagoniste d'un nouvel équilibre mondial, que ce soit en matière économique, sociale ou géopolitique, car seul le poids d'une Europe unie et renforcée dans ses moyens d'action peut faire changer le cours du monde. C'est cette mission — après la paix et la prospérité — que nous proposons d'assigner à l'Union européenne du XXIe siècle.

Pour y arriver, il s'agira de recentrer l'Union européenne sur des priorités claires, en nombre limité, sur lesquelles les efforts doivent se concentrer dans la prochaine décennie. Quatre priorités sont proposées :

- Une Europe qui protège ;*
- Une gouvernance économique commune centrée sur la régulation du capitalisme financier ;*
- Une Europe de la transformation positive, fondée sur une croissance durable et équitable ;*
- La réponse à l'urgence démocratique.*

La future négociation du Brexit, malgré tous les risques qu'elle implique, imposera d'ailleurs de réexaminer l'ensemble de l'édifice européen. Il faudra prendre la mesure des conséquences du Brexit sur les politiques européennes et les réformer en conséquence. Il faudra ramener l'UE à l'essentiel: agir plus là où c'est essentiel pour son avenir, rendre des compétences aux Etats membres dans les domaines où, à l'heure actuelle, l'UE a peu d'influence. Face aux possibles divisions entre Etats membres, il faudra si nécessaire assumer une intégration différenciée.

INTRODUCTION

Le prochain quinquennat sera européen ou ne sera pas. L'Europe, comme la France, est en crise. La France, en tant que pays fondateur de la Communauté européenne, a la responsabilité fondamentale de proposer des orientations pour sortir l'Union européenne de l'ornière. Mais elle a aussi besoin que l'Europe se réforme pour préserver les valeurs auxquelles elle croit et agir sur des évolutions d'ampleur mondiale que seul le niveau européen peut aider à influencer.

La polycrise qu'elle connaît depuis près d'une décennie met l'Union européenne en danger. Elle s'ancre, de plus, dans une crise politique profonde des pays européens et de la représentation politique en général. Leur combinaison suscite la crainte, voire le rejet, de l'altérité, et alimentent tous les populismes. Dans ce contexte, l'Union européenne devient la victime expiatoire.

Le logiciel sur lequel s'est bâtie la construction européenne depuis soixante ans est en cause aujourd'hui. L'Europe de la libéralisation – ôter les restrictions pour gérer une intégration économique profonde – n'est pas adaptée pour traiter des chocs asymétriques tels que la crise grecque ou celle des réfugiés. Les crises géopolitiques à nos frontières appellent des réponses rapides faisant appel à des instruments traditionnellement réservés à la protection de la souveraineté nationale (frontières, police, armée). Les mécanismes de décision européens, caractérisés par la prédominance des négociations diplomatiques intergouvernementales insuffisamment contrôlées par les instances parlementaires sont inefficaces à répondre à ces bouleversements, tandis que cette inefficacité met en cause la légitimité même de l'Union européenne dans son ensemble.

En conséquence, aux yeux des citoyens, l'Europe semble ballotée par des évolutions extérieures : d'une part, la mondialisation, à savoir la conjonction de la puissance du capitalisme mondialisé et d'évolutions technologiques d'ampleur séculaire ; d'autre part, la perte de l'hégémonie économique et politique occidentale et le basculement vers l'Asie, qui semblent replacer l'Europe dans l'orbite technologique des Etats-Unis.

Sans sursaut, l'Union européenne collectivement, et ses Etats membres dont la France en premier lieu, se préparent à des échecs plus flagrants encore. Car que voyons-nous à l'horizon ? Une population européenne déclinante à l'échelle mondiale, des concurrents de taille continentale en Amérique et en Asie, une économie ne pouvant concurrencer ces géants que dans les segments de haute technologie, une base en savoir-faire et connaissances solide mais sous pression, une planète appauvrie en ressources et au climat dérégulé mettant en cause tous les modèles de production connus jusqu'à présent, et enfin un environnement géopolitique pour longtemps encore en crise et générateur de pressions migratoires majeures. Dernier développement en date, pour la première fois, la peur en Europe ne vient pas uniquement de l'Est ou de Proche et Moyen Orient, mais aussi de l'Ouest, avec l'élection de Donald Trump et le triomphe du populisme réactionnaire à la tête des Etats-Unis.

L'élection présidentielle française sera l'un des principaux tests électoraux en Europe face à cette vague populiste. Soit la France élit un gouvernement réformateur porteur d'un projet rénové pour l'Europe, soit elle sombre elle aussi dans le repli sur soi, et l'Europe deviendra au mieux spectatrice de la compétition entre les trois grandes puissances continentales que sont les Etats-Unis, la Russie et la Chine ; au pire, l'enjeu de la nouvelle connivence entre M. Trump et M. Poutine.

2017 n'est pas seulement l'année de l'élection présidentielle en France, mais aussi celles des élections en Allemagne ainsi que celle du soixantième anniversaire du traité de Rome. Il y a là une nécessité historique de proposer aux Français un projet pour l'Europe, à l'Allemagne un projet de relance franco-allemande de l'Europe, et aux Européens un autre avenir que le retrait de la France du projet d'intégration européenne.

Terra Nova en tant que think tank progressiste se veut porteur d'un projet progressiste pour l'Europe. Ce n'est pas par le repli national que l'on apportera une réponse à des défis d'ampleur séculaire. Pour nous, adhérer à l'idée européenne, c'est plus que jamais partager les valeurs d'une société ouverte et universaliste, respectueuse d'histoires et d'identités différentes. Mais il s'agit aussi de mettre un terme à l'inefficacité actuelle des processus européens, et pour cela, recentrer l'Union européenne sur des priorités claires, en nombre limité, sur lesquelles les efforts doivent se concentrer dans la prochaine décennie. La future négociation du Brexit, malgré tous les risques qu'elle implique, imposera d'ailleurs de réexaminer l'ensemble de l'édifice européen ; elle est donc aussi une opportunité de redessiner l'UE en procédant aux clarifications nécessaires.

Ce rapport vise à dessiner ce que pourrait être ce nouveau projet européen. Nous proposons que l'Union européenne soit le protagoniste d'un nouvel équilibre mondial, que ce soit en matière économique, sociale ou géopolitique, car seul le poids d'une Europe unie et renforcée dans ses moyens d'action peut faire changer le cours du monde. C'est cette mission – après la paix et la prospérité – que nous proposons pour l'Union européenne de ce début du XXI^e siècle. Pour y arriver, cinq priorités devraient être portées au cours des cinq prochaines années : une Europe qui protège ; une gouvernance économique commune et une capacité de régulation du capitalisme financier ; une Europe de la transformation positive centrée sur une croissance durable et équitable ; la clarification de la relation avec le Royaume-Uni et le retour à l'essentiel ; enfin, la réponse à l'urgence démocratique.

Ces priorités et les propositions qui en découlent répondent à des besoins de court et moyen terme, voire de long terme. Leur réalisation effective pourra, pour certaines, dépasser le cadre du prochain quinquennat en raison des difficultés inhérentes au cadre institutionnel de l'Union européenne (convaincre les partenaires, convaincre les institutions de proposer et d'adopter de nouvelles mesures, voire réformer les Traités). C'est la raison pour laquelle il est essentiel qu'elles soient portées dès le début du quinquennat, et tout au long par la suite.

PARTIE I

POUR UNE CLARIFICATION DU SENS ET DES PRIORITES DE L'UNION EUROPEENNE

SECTION 1 - L'EUROPE EST EN CRISE

Les facteurs qui ont porté l'intégration européenne depuis ses débuts s'épuisent, ceci a été largement analysé¹. Le premier de ces facteurs est l'usure des récits fondateurs. Après la paix – l'union étant vécue comme une rédemption après le suicide collectif des deux guerres mondiales –, puis la prospérité – le grand marché comme instrument de compétitivité et d'emploi –, les Européens sont en peine aujourd'hui de fixer un cap à leur projet commun.

Le deuxième facteur est l'essoufflement des visions nationales elles-mêmes. Malgré leurs différences, ces visions nationales de l'Europe se rencontraient au bénéfice de l'intégration européenne : l'Allemagne y cherchait la rédemption, la France la réincarnation de son ancienne grandeur, le Royaume-Uni et les pays du Nord le moyen d'optimiser leurs économies, et les pays du Sud et de l'Est la sublimation de leur passé politique – dictatorial - et économique – caractérisé par la pénurie. Or, dans chacun des cas, ces visions sont, à des degrés divers mais certains, en train de changer, au détriment de la dynamique d'unification.

Le troisième facteur, celui de la logique fonctionnaliste des intérêts, par laquelle le rapprochement se fait à travers l'économie, est également en panne suite à la crise financière puis économique qui s'est installée depuis 2008.

Enfin, les discours populistes et nationalistes se propagent dans le sillage de l'affaiblissement des précédents facteurs, et deviennent porteurs de divisions nationales. Le résultat est que l'Union européenne souffre d'un déficit de volonté d'intégration au moment même où elle en aurait le plus besoin.

Il convient cependant d'aller au-delà de ces explications générales. En partant de la récente série de crises qui a frappé l'Europe ces huit dernières années, il est nécessaire d'identifier les principales défaillances structurelles qui plombent aujourd'hui l'action de l'Union européenne, afin de tracer des voies pour le futur. Il est indispensable également de rappeler que l'Union européenne a à son actif de très grands succès, qui sont aussi une boussole pour identifier les voies de sortie de l'ornière actuelle.

¹ Nous faisons nôtre ici l'analyse de Thierry Chopin et Jean-François Jamet, « *L'avenir du projet européen* », <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-393-fr.pdf>.

1 - Une série de crises sans précédent, reflet de bouleversements profonds

Le panorama des crises qui atteignent l'Europe depuis plusieurs années frappe par son ampleur et sa diversité, mais aussi par la difficulté, voire l'incapacité de l'Union européenne à y répondre dans l'urgence. Leur cumul met aujourd'hui l'Union européenne en danger.

Ainsi, la crise financière de 2008 a dégénéré en Europe en une **crise de l'euro et de la dette grecque** qui ne s'est que temporairement calmée en 2015 et 2016 avec un accord de refinancement de la Grèce conditionné à des réformes économiques et administratives drastiques. Auparavant, l'Union avait adopté une série de législations visant à encadrer davantage les risques pris par le secteur bancaire, et renforcé le processus de surveillance des budgets des Etats membres de la zone euro. Pourtant, la question du partage de la dette, le renforcement de la gouvernance et la démocratisation de la zone euro ont été repoussés à plus tard, les faiblesses structurelles du secteur bancaire persistent, et les Etats peinent à franchir les pas qui permettraient de donner à l'Union bancaire tous les moyens de ses ambitions.

De la même manière, **l'afflux massif de réfugiés** provenant de régions en conflit (Corne de l'Afrique, Sahel, Moyen-Orient) a fait voler en éclat les principes sur lesquels la politique d'asile européenne était bâtie, sans élaborer rapidement une alternative efficace, faute de solidarité entre Etats membres. Le seul moyen qu'ont trouvé les Etats est la réintroduction de contrôles ou de barrières aux frontières, de « quotas » nationaux de réfugiés, et pire, la sous-traitance du problème à la Turquie au mépris de la Convention internationale sur le droit d'asile. Conséquence directe, le droit d'asile et le simple droit humanitaire d'aide aux personnes vulnérables semblent reniés et l'Europe apparaît aux yeux du reste du monde comme renonçant à ses valeurs.

Les tragiques attentats qui ont égrainé les deux dernières années en France, en Belgique et en Allemagne ont montré que la mise à l'écart des affaires du monde souhaitée par certains ne garantissait pas la sécurité intérieure. La réaction européenne a mis en lumière que l'échange de renseignements et la coordination opérationnelle entre polices européennes était déficiente, que ce soit dans la surveillance des réseaux et individus dangereux ou dans celle du franchissement des frontières. Malgré d'indéniables progrès institutionnels et législatifs depuis quelques années², l'Europe de la sécurité butte toujours sur le refus des Etats d'accroître les compétences européennes en matière de police et de renseignement.

Cet état de fait ne fait qu'alimenter une **méfiance délétère des citoyens** à l'égard des institutions politiques nationales comme européennes, faite d'un constat non dénué de raison : dans un espace politique et économique ouvert, les Etats seuls sont largement dans l'incapacité de procurer la sécurité face aux crimes transnationaux, et en premier lieu, le terrorisme international ; or ils sont parties à des organisations – et en premier lieu l'Union européenne – auxquels ils devraient pouvoir faire appel pour y trouver secours et coopération ; pourtant, celles-

² Philippe Delivet, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0372-l-union-europeenne-et-la-lutte-contre-le-terrorisme>

ci sont paralysées par manque de compétences juridiques et de capacité d'action ; essayons, disent donc déjà certains, ce qui n'a pas encore été essayé, qui plaidant pour le Brexit, qui pour le rétablissement des contrôles aux frontières à l'intérieur même de l'espace Schengen. S'il y a quelques mois encore, ces propositions semblaient des menaces en l'air, elles sont dorénavant une réalité actant un début de recul de l'intégration européenne.

La crise des réfugiés comme celle du terrorisme sont directement liées à une série de **crises géopolitiques à la périphérie de l'Europe** : conflit ukrainien et annexion de la Crimée par la Russie, printemps arabes de 2011 écrasés dans le sang et provoquant les guerres civiles de Lybie et de Syrie, conséquences des interventions militaires en Irak et en Afghanistan, effondrement de plusieurs Etats de la Corne de l'Afrique et prolifération du terrorisme islamique dans le Sahel. Pour beaucoup d'entre elles, ces crises se nourrissent les unes les autres. Elles ont toutes montré des Etats européens désunis et une action extérieure de l'Union incapable de peser sur les acteurs régionaux.

Toutes ces crises ont révélé une **défaillance profonde du sentiment d'appartenance à une communauté de destin**. La division entre Nord et Sud de l'Europe est apparue frontalement lors des discussions sur la prise en charge de la dette grecque. Les différences d'évaluation de la situation géopolitique n'ont jamais été aussi claires entre anciens et nouveaux Etats membres qu'au moment de la crise ukrainienne et de l'accueil des réfugiés du Moyen-Orient. Au fond, c'est cette crise d'une communauté de sens et de valeurs qui doit le plus inquiéter. Le point culminant, et probable symbole de ce cumul de difficultés, est la décision britannique de quitter l'Union européenne.

Toutes ces crises révèlent des défaillances structurelles de la construction européenne qu'il convient d'analyser en plus de détail.

2 - Des vices anatomiques mettant en péril les réalisations phares de l'intégration européenne

La crise grecque, continuation de la crise de l'euro entamée depuis 2008, et la crise des réfugiés - en fait celle de l'espace Schengen - pointent un même vice fondamental dans chacune des réalisations les plus emblématiques de l'Union européenne – monnaie commune et espace intérieur de circulation. De la même manière, la primauté des libertés du marché intérieur sur l'harmonisation en matière fiscale et sociale finit par mettre en concurrence les modèles sociaux des Etats membres.

La monnaie unique a été bâtie sur une jambe fédérale, la Banque centrale européenne, **et 22 jambes nationales** s'agissant de la politique budgétaire, fiscale et de régulation financière des Etats. L'euro a été mis en place aux conditions de la Bundesbank d'alors, à savoir la neutralisation de la politique monétaire et l'encadrement strict de la politique budgétaire en tant qu'outil de politique économique. En l'absence d'un *policy mix* équilibré et coordonné au niveau central, la zone euro s'est vite retrouvée bloquée entre le surendettement de sa périphérie et l'ordolibéralisme du noyau allemand. Conséquences : d'une part, la divergence Nord-Sud, d'autre

part, la domination mercantiliste de l'Allemagne. Résultat : les terribles épreuves de l'austérité dans plusieurs pays du sud.

Au moment où la tempête est arrivée, la conjonction malheureuse de ces déficiences a transformé une crise initialement financière en dépression. Les causes en sont multiples : des règles de gouvernance de la zone euro mal conçues, inflexibles et focalisées sur l'endettement public ; une règle du "chacun pour soi" budgétaire imposée en son temps par l'Allemagne, qu'on s'est empressé de remiser lorsque les intérêts des banques (allemandes mais aussi françaises) l'ont exigé ; des mécanismes de résolution de crise adoptés systématiquement trop tard et dominés par l'Allemagne sur le mode « le créiteur a toujours raison » ; enfin, sur le plan des réformes structurelles, une incapacité de l'Europe à assurer la convergence des politiques économiques malgré des mécanismes en apparence contraignants³. Le tout a bien sûr considérablement affecté la crédibilité de tous les responsables politiques qui y ont été engagés, ainsi que celle de leurs pays et/ou de leurs institutions.

Plus grave encore, obnubilée par la question de la dette, la zone euro détourne les yeux – en n'appliquant pas les procédures d'excédents excessifs - de l'accumulation des réserves et excédents publics dans certains Etats membres, et en premier lieu l'Allemagne. Pourtant, le risque de stagnation séculaire⁴ est à nos portes ; ceci n'est pas un problème d'offre mais un problème de demande et d'investissement, non seulement dans les Etats endettés, mais surtout dans les Etats en excédents.

La disparition des frontières intérieures de l'Union européenne ne s'est pas accompagnée d'une gestion commune des frontières extérieures. En 1985, la création d'un espace sans frontières intérieures garantissant la libre circulation des personnes (espace Schengen), et en 1997, le Traité d'Amsterdam lance le processus de communautarisation des politiques en matière migratoire⁵. Toutefois, et c'est là le biais originel, le transfert de compétences à l'Union dans ce domaine est limité⁶. Une telle approche, hormis qu'elle induit un problème de représentation puisque toutes les règles en matière migratoire ne découlent pas de la même entité politique, implique que les Etats membres ne s'obligent à aucune solidarité concrète, tandis qu'ils privent l'Union européenne de capacités propres d'action.

³ Le taux de suivi des recommandations de l'Union européenne n'est pas supérieur, à celui des recommandations de l'OCDE, qui n'assortit pourtant ses décisions d'aucun mécanisme de sanctions ou de récompenses. Voir Zsolt Darvas et Alvaro Leandro "*The limitations of policy coordination in the euro area under the European semester*", http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf

⁴ Pour certains économistes, l'économie mondiale serait entrée dans une période de « stagnation séculaire », c'est-à-dire une période prolongée de faible ou de non-croissance économique. Deux raisons principales sont avancées pour expliquer cette situation : la capacité à croître est limitée par une faible croissance de la population et de l'innovation, et la demande globale est déficiente en raison d'un excès d'épargne sur l'investissement.

⁵ Titre III A « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ». Pour la protection internationale, Article 73 K.

⁶ Il a en effet été choisi de l'inscrire dans le cadre d'une compétence partagée entre l'Union européenne et ses Etats-membres. Par compétence partagée, il faut comprendre que « les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ».

En pratique, l'Union s'en est remise à chaque Etat membre pour la gestion des frontières, créant certes un fichier d'information commun sur les franchissements de la frontière commune et certaines règles d'asile communes, mais se préoccupant peu de la capacité réelle de chaque Etat membre à mettre en place les outils adéquats, et encore moins de développer des outils de coopération et de solidarité technique ou financière entre Etats pour faire face à des afflux – légaux ou illégaux – imprévus. Quant à l'interaction des systèmes d'information avec les problématiques de sécurité et renseignements, elle n'est apparue à l'ordre du jour qu'avec la conjonction de la crise des migrants et de celle du terrorisme islamique lié à la crise irakienne.

A nouveau, dans la tempête, une telle construction n'a pas résisté⁷. Le régime d'asile européen commun mis en place au début des années 2000 avait pour vocation d'harmoniser l'ensemble des systèmes nationaux afin d'établir un statut de réfugié uniforme et d'établir des procédures communes et des conditions d'accueil équivalentes dans tous les États membres. Les critères établis par le règlement Dublin concernant le franchissement irrégulier des frontières extérieures de l'Union européenne font peser sur les Etats membres de la première entrée une charge considérable. Alors qu'ils ont déjà la responsabilité d'être les gardiens des frontières communes, il leur incombe également la charge de traiter un grand nombre de demandes de protection internationale. Au plus fort de la crise des réfugiés en 2015, la Grèce et l'Italie ont cessé tout enregistrement des demandes d'asile, laissant partir les réfugiés vers les pays de Nord ; l'Allemagne a pris le parti de ne pas les renvoyer vers le pays d'arrivée, comme le prévoit pourtant le régime de Dublin.

Ce n'est que tardivement, en 2015, que s'est mise en branle une solidarité en faveur des Etats membres « de première ligne ». Deux mécanismes temporaires de relocalisation ont été adoptés en septembre 2015 pour soulager l'Italie et la Grèce, le principe étant de procéder, sur une durée de deux ans, à la relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile arrivés sur les côtes italiennes et grecques et ayant manifestement besoin d'une protection internationale. Plus d'un an après le début de la mise en œuvre de ces mécanismes, le constat est sans appel : seulement 6 925 personnes ont été effectivement relocalisées au titre de ces instruments⁸. L'Italie et la Grèce ne sont en rien soulagés.

Dans l'intervalle, la pérennité de l'espace Schengen est remise en cause, certains Etats membres appelant, en septembre 2015, au rétablissement des frontières intérieures face à l'afflux massif de migrants sur le territoire européen. La libre circulation des personnes est ainsi aujourd'hui en danger du fait de la défaillance des Etats membres à agir de concert à leurs frontières communes, tandis que l'Union s'en remet désormais à un Etat tiers, la Turquie, pour juger de la validité de demandes de protection internationale.

⁷ Pour plus de détails, voir Joanna Pétin, « Crise migratoire en Méditerranée: le droit européen de l'asile et la solidarité remis en question », <http://tnova.fr/etudes/crise-migratoire-en-meditteranee-le-droit-europeen-de-l-asile-et-la-solidarite-remis-en-question>

⁸ 5 376 depuis la Grèce et 1 549 depuis l'Italie, dont 118 mineurs non accompagnés (Communication de la Commission européenne COM(2016)720 final, 9 novembre 2016).

La mise en place du marché intérieur ne s'est pas accompagnée du nécessaire rapprochement des régimes sociaux et fiscaux. L'intégration commerciale, puis la constitution de la monnaie unique ont privé les Etats de certains outils pour se faire concurrence tels que la discrimination selon la nationalité et la politique monétaire ; faute d'harmonisation, les stratégies de différenciation et d'attractivité se sont alors reportées sur la fiscalité et sur l'évitement des réglementations sociales. En matière de fiscalité, la réglementation au niveau européen des libertés d'établissement, de circulation des capitaux et de circulation des travailleurs, et la législation de la fiscalité au niveau national, agit actuellement au bénéfice des grandes entreprises, car elles ont les moyens de jouer sur les différences entre législations nationales et de « faire leur marché » au mieux-disant fiscal.

De même, la capacité des Etats membres à agir en faveur de régimes de protection sociale solidaires et des droits des travailleurs est entravée désormais par des développements majeurs se situant à deux niveaux. D'une part, les acteurs économiques bénéficiant de la liberté de s'installer ou de prester des services jouent des différences entre Etats membres⁹ comme stratégie à part entière de compétitivité. D'autre part, les prestations de l'Etat providence en matière de santé, de vieillesse et de droit du travail varient elles aussi considérablement, mais la capacité de financement des Etats est sous tension du fait de la contrainte budgétaire européenne et de la mise en concurrence entre Etats membres par le biais des stratégies fiscales précédemment mentionnées.

Il n'est plus possible aujourd'hui de maintenir la séparation selon laquelle le niveau européen garantit la libre circulation et la coordination macro-économique tandis que le niveau national gère les prestations sociales et les droits individuels. Si l'on considère que l'objectif de la coordination des Etats en matière macro-économique est de fournir des biens publics tels que le libre-échange, alors on devrait aussi reconnaître qu'un certain nombre de garanties sociales constituent des biens publics européens, notamment la lutte contre la pauvreté par les minima sociaux et le droit du travail. Si l'on se préoccupe des externalités négatives résultant de politiques budgétaires nationales non coordonnées, par exemple les effets sur les taux d'intérêt de l'ensemble de la zone euro, alors la situation actuelle, qui empêche les Etats membres de faire vivre leur contrat social, doit désormais être freinée car elle est en train de diminuer le niveau de couverture sociale dans l'ensemble de la zone et d'évincer des dépenses publiques nécessaires pour la croissance à long terme (en particulier celles d'investissement, de recherche, d'éducation).

Dans tous ces cas, une même cause : le refus d'autre chose qu'un partage minimum de souveraineté, le même court-termisme au moment de la prise de décision et l'incapacité à modifier l'architecture tant que l'édifice ne menace pas ruine. Et un même effet : le retour en arrière – sortie de l'Union, arrêt de la libre circulation – est désormais envisageable.

⁹ Salaire (et surtout salaire minimum), imposition du travail et charges sociales (cotisations retraites, chômage, maladie, familiales) varient considérablement d'un Etat membre à l'autre et ne font l'objet d'aucune harmonisation européenne.

3 - Des institutions communes affaiblies dans leur rôle de médiatrices, et donc dans leur légitimité

Des institutions communes affaiblies par l'intergouvernementalisme

Ces vices anatomiques font que **les institutions européennes n'apparaissent plus comme les bonnes enceintes pour traiter les différends entre Etats**, encore moins pour gérer des crises d'ampleur historique.

On a trop facilement cru que la confiance difficilement gagnée entre les Etats-nations qui composent l'Union européenne était suffisamment forte et pérenne pour assurer la résolution des crises, même les plus graves. Rien n'est plus faux : la confiance entre Etats ne se décrète pas, même entre démocraties pacifiées de longue date. La défiance entre l'Allemagne et la France en matière macro-économique le démontre. Et la confiance est encore plus difficile à enraciner entre les anciens membres de l'Union et les nouveaux venus, dont l'histoire récente est surtout faite de reconquête de leur souveraineté. La confiance entre Etats-nations se tisse patiemment et a besoin d'institutions médiatrices, qui doivent constamment prouver leur utilité et leur efficacité pour médiatiser les conflits et aider à leur résolution.

Non seulement les institutions européennes ont été affaiblies dans leur rôle de médiatrices entre Etats européens, mais jamais elles n'ont été véritablement incitées à assurer pleinement leur rôle supranational¹⁰. Au contraire, depuis trop longtemps, la plupart des gouvernements nationaux – et organes et hommes politiques - ont dénigré les institutions européennes, les ont affaiblies en privilégiant la voie intergouvernementale du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, et en ignorant superbement le Parlement européen.

C'est particulièrement vrai dans le cas de la zone euro, gérée par les ministres des finances réunis dans l'Eurogroupe, surveillée par la Commission européenne sans contrôle du Parlement européen, et dont les recommandations budgétaires doivent être mises en œuvre par les parlements nationaux sans qu'ils aient réellement été consultés en vue des orientations prises dans les instances européennes. Pourtant, alors que de nombreux et complexes mécanismes visent à assurer la bonne conduite des Etats membres en matière de réformes dites structurelles et macroéconomiques, ces mécanismes ont échoué. La cause réside en partie dans le fait d'avoir **fait de la négociation intergouvernementale le pilier du mécanisme de décision**. Or, les diplomaties économiques nationales que sont devenus les ministères des finances sont passées expertes dans l'art de négocier des compromis souvent flous, évitant les sanctions ou même les critiques trop sévères. Les documents adoptés sont perçus par l'opinion comme une

¹⁰La Commission européenne n'est véritablement un exécutif, au sens d'une administration qui prend des décisions qui s'imposent aux personnes, que pour un nombre limité de politiques communes (concurrence, commerce internationale, agriculture, pêche, quelques éléments de la réglementation des marchés financiers). La Banque centrale européenne et la Cour de justice européenne sont les seules autres institutions à disposer de pouvoirs directement applicables. Toutes les autres politiques européennes sont en réalité exécutées par les administrations nationales, ce qui offre une part considérable d'interprétation et d'autonomie aux exécutifs nationaux.

atteinte à la souveraineté nationale, alors que trop souvent, leurs conclusions ne sont pas suivies d'effets.

Cet entrelacement mal défini et terriblement inefficace entre le niveau européen et le niveau national est malsain puisque les Etats membres acceptent mal le contrôle de la Commission et des autres Etats membres sur leurs finances nationales, tandis que l'affaiblissement du contrôle des parlements nationaux n'est pas compensé par un contrôle démocratique au niveau européen à travers le Parlement européen. Il n'est pas étonnant que lorsque les divergences entre Etats se font plus vives, les mêmes chefs d'Etat et de gouvernement en viennent aux invectives plutôt qu'aux échanges dans les enceintes faites pour apaiser les tensions à travers la recherche de solutions mutuellement satisfaisantes. Le tout accroît opacité, incompréhension et finalement rejet de l'Europe par les opinions publiques.

Une légitimité qui repose sur l'efficacité et la pertinence du projet

Il convient de rappeler la **spécificité des processus de légitimation de l'Union européenne**. La légitimité de son existence, ainsi que celle de ses institutions et de son action, n'est pas donnée par l'histoire et la cohérence culturelle, comme dans les Etats-nations qui la composent. Comme sublimement énoncé par Stefan Zweig dans son « Appel aux Européens », l'Europe est un projet qui n'a pour lui ni les puissants du moment, ni le poids du passé, simplement l'espoir dans un avenir et un progrès communs. Sa légitimité doit donc sans cesse être démontrée et renouvelée, et pour ceci, reposer sur différents mécanismes.

Ces mécanismes consistent à assurer que les citoyens puissent participer à la délibération et à la formulation des politiques (« *input legitimacy* »), que les processus menant à la définition et à la mise en œuvre des politiques soient transparents et inclusifs (« *throughput legitimacy* ») et que les effets et résultats de ces politiques soient efficaces, c'est-à-dire répondent aux idéaux, valeurs et à l'identité des citoyens (« *output legitimacy* »)¹¹.

Ces trois processus sont absolument essentiels dans une alliance d'Etats-nations du fait de la distance naturelle entre elle et les citoyens. **Que l'un ou la totalité de ces mécanismes de légitimation soient défectueux, et la légitimité de l'édifice est mise en cause**. Or c'est bien le cas aujourd'hui. Si le Parlement européen est élu au suffrage universel, la délibération et la formulation des politiques relève encore trop de processus intergouvernementaux sur lesquels l'assemblée parlementaire européenne a peu de prise. Si la préparation des propositions de la Commission fait de plus en plus l'objet de consultations publiques et d'évaluations d'impacts, trop de mécanismes au sein des diverses institutions laissent insuffisamment, ou au contraire de manière trop exclusive, la place à l'expression des groupes d'intérêts pendant la délibération entre ou au sein des institutions. Si de nombreuses réalisations sont à mettre au crédit de l'Union européenne depuis soixante ans, les enjeux clés des dernières années sur lesquels les citoyens attendent une action concrète et efficace n'ont pas été traités avec succès.

¹¹ Vivien Schmidt, "Democracy and Legitimacy in the European Union revisited", 2010, Freie Universität Berlin, KFG The Transformative Power of Europe, Working Paper N°10, p9.

Ces trois mécanismes de légitimation se retrouvent également, à des degrés divers, au niveau national. Mais il est un quatrième qui, lui, est **consubstantiel à l'Union européenne, c'est celui du projet politique** (qualifié par certains de « messianisme politique »¹²), à savoir l'idéal poursuivi et la destinée à accomplir. Or, il n'y a pas plus « messianique » que le futur assigné à la Communauté européenne des origines¹³, et c'est grâce à sa force mobilisatrice – pour l'essentiel la promesse d'un futur meilleur – que l'Union européenne s'est développée depuis. Ce principe de légitimation explique les formidables succès des soixante dernières années. Son épuisement aujourd'hui explique tout autant le déclin de légitimité de la construction européenne.

4 - Un choc mortifère entre démocraties nationales

L'affaiblissement de la médiation institutionnelle et de l'adhésion à un projet commun mobilisateur entraîne un **choc mortifère entre les démocraties nationales**. Pourtant, ce n'est pas de l'opposition frontale entre des demandes démocratiques nationales, toutes aussi légitimes les unes que les autres, qu'émanera l'action commune, mais au contraire de l'identification de l'intérêt commun par le biais des institutions conçues à cet effet.

Car l'Allemagne et les pays du Nord ou de l'Est étaient tout aussi légitimes à demander à la Grèce des efforts de stabilisation de ses dépenses publiques, que les Grecs l'étaient à attendre la prise en compte de leurs souffrances sociales et leurs propres désillusions à l'égard de leurs gouvernements. L'Italie et la Grèce sont tout autant légitimes à attendre de l'aide pour faire face à l'afflux de réfugiés que l'Allemagne ou la Suède le sont à réclamer plus d'engagement de leur part dans le traitement des demandeurs d'asile.

¹² J.H.H. Weiler, "In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration", *European Integration*, Vol.34, N°7, November 2012.

¹³ Dans le Préambule du Traité de Rome, les Etats membres déclarent :

- « [être] déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ;
- [être] décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe ;
- avoir pour but essentiel l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples;
- reconnaître que l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence ;
- [être] soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux, en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ;
- [être] désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux;
- vouloir confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies ;
- [être] résolu à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et la liberté, et
- appel[er] les autres peuples d'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort ».

Et que dire du fossé historique et culturel entre les Etats membres de l'ouest et les nouveaux Etats membres de l'Est, fondés depuis la chute du communisme sur un processus d'ethnisation progressive des Etats-nations et n'ayant fait ni l'expérience de la décolonisation et ni celle de l'arrivée de générations successives d'immigrants ? Tout en tenant bon sur les principes du droit d'asile et de l'égalité de chaque être humain, notamment face à la Hongrie de Viktor Orban, donner des leçons à ces nouvelles démocraties serait oublier que la raison principale de leur appartenance à l'Union européenne est d'abord une quête de prospérité « à l'occidentale » et un besoin de sécurité à l'égard de la Russie. Celle-ci est perçue par les Etats de l'Est comme à nouveau menaçante, mais leur désillusion est grande devant l'incapacité de l'Union européenne à définir une doctrine à son encontre.

Dans ce contexte, la **divergence croissante entre l'Allemagne et la France** ne laisse pas d'inquiéter. Face à la crise des réfugiés, l'Allemagne semble dans un moment kantien de son histoire (fidélité aux droits universels, à ses engagements européen et constitutionnel), alors que la France semble dans un moment hobbesien (sécurité, lutte contre le terrorisme). Mais des deux côtés, un même sentiment d'incompréhension : les Allemands se sentent seuls face aux réfugiés, et les Français se sentent seuls face au terrorisme (notamment sur la scène géopolitique).

De même, la crise de confiance entre l'Allemagne et la France en matière de politique économique est un facteur de blocage pour la recherche de solutions mutuellement satisfaisantes. Depuis plus d'une décennie, ce qui est nouveau, c'est l'incapacité de la France et de l'Allemagne à résoudre leurs divergences. Ceci est dû à la défiance de Berlin vis-à-vis de Paris et sa conviction que la France est incapable de mener sérieusement des réformes. De son côté, la France n'a pas mesuré l'ampleur du changement structurel induit par la réunification, notamment en matière de réformes économiques, et n'a pas su jusqu'à présent proposer une réorientation crédible de la gouvernance économique européenne.

Pourtant, rien ne peut se faire sans accord franco-allemand. Avec la crise des réfugiés, les Allemands réalisent qu'eux aussi ont besoin de la solidarité européenne pour gérer ce genre de situations. Plus largement, ils réalisent que leur tropisme continental doit désormais aller au-delà et s'intéresser à la périphérie extérieure de l'Union. Face à ces réalités, Berlin pourrait être en situation, le moment venu, de souscrire à un accord visant à approfondir la solidarité européenne dans la gestion des frontières et la sécurité comme dans celle de l'euro. C'est une opportunité que le prochain quinquennat devra être prêt à saisir.

5 - Des promesses non tenues

Une Union impotente face aux crises géopolitiques à sa périphérie

La crise interne de l'Union européenne se double d'une crise de son environnement immédiat. De l'Ukraine à la Syrie et à l'Irak, de la Lybie et l'Egypte aux Etats en faillite de la Corne de l'Afrique (Erythée, Sud-Soudan) et de l'Afrique centrale, les soubresauts aux pourtours de l'Europe ont sur elle un impact sécuritaire et démographique immédiat. **L'impotence de l'Union**

européenne n'est pas nouvelle, mais elle devient dramatique au moment où les effets des différentes crises se cumulent et où l'Union européenne semble incapable d'influencer le cours des événements.

Face au « printemps arabe », aux conflits lybien et syrien, à l'annexion de la Crimée par la Russie, l'Union européenne a montré une absence d'analyse partagée et de vision à long terme de son environnement géopolitique. En partie explicable par la géographie et l'histoire variée de ses vingt-huit Etats membres, cette situation révèle l'absence de sentiment d'appartenance à un destin commun, et même à un espace géopolitique partagé ; or toutes ces crises régionales ne sont pas le problème de quelques Etats membres, mais de tous.

Faute de réaction européenne, les désordres syrien et irakien génèrent des événements tragiques comme les milliers de réfugiés et de migrants noyés en mer, et entretiennent la fascination d'une frange de la jeunesse pour l'idéologie djihadiste, qui débouche désormais sur des attentats terroristes meurtriers sur le sol européen. Faute de gestion en commun des flux migratoires d'une part, et de coopération policière et judiciaire efficace d'autre part, ces événements sont le terreau d'une crise identitaire qui alimente la peur de l'autre, et d'abord de l'islam. Pourtant, ce n'est pas par le repli sur soi que les sociétés européennes pourront agir sur les crises migratoires, le retour agressif de la Russie sur la scène internationale, le comportement de plus en plus offensif de la Chine en Afrique et maintenant sur le continent européen, l'introuvable gouvernance régionale et nationale des Moyen- et Proche-Orient et l'internationalisation du terrorisme fondamentaliste islamique.

Ces développements donnent le **sentiment d'une perte de contrôle de l'Union européenne sur ses frontières extérieures**. D'un côté, les Etats membres ont réagi en ordre dispersé pour réintroduire des contrôles aux frontières, alimentant ainsi une psychose sécuritaire et xénophobe. De l'autre, ils ont basculé vers un certain reniement des principes humanitaires ancrés dans les Traités européens, en n'appliquant pas les accords de répartition des réfugiés, en bloquant le passage des réfugiés, et pire encore, en sous-traitant l'examen des demandes d'asile à la Turquie. La conséquence est que faute d'efficacité aux frontières de l'Union, les dirigeants nationaux, de plus en plus soumis aux pressions nationalistes, mettent en cause l'acquis le plus emblématique de l'Union européenne : la libre circulation dans l'espace Schengen. Les populistes et souverainistes n'en attendaient pas tant pour crédibiliser leurs positions !

Qu'est-ce qui fait une entité politique souveraine si ce n'est sa capacité à assurer son intégrité territoriale et la sécurité de ses citoyens ? Au lieu de reculer sur la libre circulation intérieure, l'Union européenne pérennisera sa légitimité en tant qu'entité politique si elle montre à ses citoyens qu'elle gère efficacement – et démocratiquement – ses frontières extérieures, et par extension, ses relations avec le reste du monde.

Une Union inopérante pour réguler la mondialisation

La mondialisation bouleverse les rapports de force économiques – parmi les acteurs étatiques et entre acteurs étatiques et acteurs économiques -, déstabilise les gouvernements et les opinions

publiques, et se révèle source de régression sociale. De fait, la mondialisation n'a pas tenu ses promesses économiques pour une trop grande partie de la population européenne, tandis que l'Union européenne n'a pas tenu sa promesse de réguler la mondialisation.

L'Europe apparaît désormais comme une simple courroie de transmission d'un monde toujours plus ouvert à la circulation des marchandises, des services et des capitaux. Alors qu'elle est un marché de cinq cents millions de consommateurs, elle ne semble pas pouvoir, ou vouloir, faire usage de cette force pour agir sur les comportements non coopératifs des entreprises globales ou de certains pays. Sa politique commerciale apparaît aux yeux du plus grand nombre moins comme le résultat d'une analyse approfondie et d'une définition précise des intérêts de l'Union européenne que d'un biais idéologique.

La fuite en avant vers les accords bilatéraux qui caractérise la politique commerciale européenne est particulièrement problématique. Datant du début des années 2010¹⁴, elle repose d'une part sur l'affirmation que les échanges internationaux sont le principal moteur de la croissance et de la création d'emplois – semblant ignorer que c'est le dynamisme du marché intérieur qui en est en fait la principale source – et d'autre part, sur le constat que les négociations multilatérales étant en panne, il convient de se tourner vers des relations privilégiées avec quelques partenaires.

Cette approche souffre d'un manque d'analyse économique. Les gains provenant de tels accords sont souvent très faibles à l'échelle macro-économique. De plus, des négociations bilatérales couvrent généralement un champ restreint, ce qui tend à provoquer des blocages quand les intérêts en cause sont irréconciliables¹⁵. Enfin, la négociation commerciale avec d'autres géants commerciaux soulève des questions systémiques et politiques majeures. Un projet comme le TTIP entre l'UE et les Etats-Unis est difficile à réconcilier avec une perspective multilatérale puisqu'il exclut les pays émergents qui devraient être la cible principale pour développer un système de normes internationales. De plus, l'enchevêtrement croissant de règles bilatérales souvent similaires mais rarement identiques génère des coûts très élevés pour les acteurs économiques, sauf pour les grandes firmes mondiales.

La réaction naturelle des opinions à ces développements consiste alors à mettre en cause tant la mondialisation que l'Union européenne. Cependant, ce n'est pas en stoppant l'action de l'Union européenne que l'on mettra un terme à la mondialisation. Le reste du monde n'attendrait pas les Européens pour tirer parti des nouvelles mutations de la mondialisation, et le déficit de régulation s'en trouverait accru.

¹⁴ Voir les communications de la Commission européenne de 2006 « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » et de 2010 « Commerce, croissance et affaires mondiales ».

¹⁵ La négociation avec le Mercosur, entamées en 2000, interrompues et reprises plusieurs fois depuis lors, en est un exemple : un accord satisfaisant pour le Mercosur impliquerait sans doute des concessions sur les produits agricoles que l'Union européenne ne saurait faire sans remettre en cause un modèle agricole soucieux de développement durable et d'équilibre entre les territoires.

C'est d'autant plus vrai que les chaînes de valeurs internationales font qu'aujourd'hui un produit n'est plus fabriqué dans un seul pays mais en différentes étapes dans plusieurs pays. Cette organisation s'est enracinée dans les structures industrielles des pays y participant et ne peut être remise en cause aisément. Ce sont les innovations technologiques des années 1990 et 2000 (containers, Internet, etc.) qui ont rendu possible ce grand « lego productif » en réduisant le coût de la distance et en stimulant la recherche de l'avantage comparatif. Elle est aujourd'hui stimulée par l'explosion du volume de transferts de données à travers le monde. Désormais, la numérisation de l'économie induit une transformation profonde des modes de travail et des échanges, dont on ne mesure pas encore clairement les bénéfices ou les coûts.

La mondialisation est là, mais ces nouvelles mutations créent des incertitudes et de l'insécurité pour les individus. La hausse du coût des matières premières au tournant des années 2000 a atténué la perception positive que les consommateurs pouvaient tirer de l'accès facilité à des biens peu chers pendant la première période d'accélération de la mondialisation. Désormais, l'inégale répartition des bénéfices de la mondialisation cristallise d'autant plus d'inquiétudes que les dispositifs nécessaires pour aider les secteurs et les salariés les plus vulnérables font largement défaut au niveau européen.

En effet, c'est le **décalage entre une politique fortement intégrée, la politique commerciale, et la quasi-absence de stratégie et d'outils à l'échelle européenne** pour agir sur la mondialisation, qui frappe aujourd'hui. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qui vise à aider ceux qui ont perdu leur emploi à la suite de changements structurels majeurs survenus dans le commerce international, dispose d'un budget dérisoire de 150 millions d'euros par an pour la période 2014-2020. L'essentiel - formation continue, concertation, adaptation des systèmes sociaux - est laissé aux politiques nationales, et certains Etats membres, les pays nordiques notamment, réussissent plutôt bien dans ce domaine. Cependant, les stratégies d'accompagnement de l'ouverture des échanges sont une insuffisante priorité des politiques européennes.

De plus, s'agissant de son action internationale, l'Union européenne semble avoir oublié qu'elle peut faire usage de compétences autres que commerciales pour réguler les effets pervers de la mondialisation. Des initiatives comme la lutte contre l'évasion fiscale, que ce soit dans le cadre du G20 et de nouvelles lois européennes ou en ciblant des géants de l'économie mondiale, montrent pourtant que l'Europe sait, quand elle le veut, et plus encore quand les Etats-Unis s'engagent à ses côtés, changer les règles de la mondialisation. De même, dans la lutte contre le changement climatique, la crédibilité de son engagement de longue date, ainsi que son poids diplomatique ont démontré sa capacité à conclure des accords internationaux ambitieux. Dans ces deux cas, l'expérience montre aussi que la régulation de la mondialisation passe par des alliances d'intérêt, notamment avec les Etats-Unis.

6 - La signification du Brexit

L'échec à agir efficacement laisse place aux forces de désintégration. Populismes anti-européens et/ou séparatismes régionalistes prolifèrent dans la plupart des Etats membres, mais aucune de leurs conséquences n'est plus essentielle pour l'Union que le « Brexit ».

S'il est une leçon à retenir du résultat du référendum sur la sortie de l'Union européenne, c'est la **crise polymorphe que traverse le Royaume-Uni, et à travers lui, toute la société européenne**¹⁶. C'est une crise sociale d'abord, faite de fractures territoriales et générationnelles, héritée largement des années de thatchérisme et de post-thatchérisme. Partout où, au cours des années 1980 et 1990, la reconversion industrielle a généré des cohortes de travailleurs déclassés, de jeunes sans qualification ni emploi et de familles déstructurées, ces générations sacrifiées ont nourri, vingt ou trente ans plus tard, un vaste électorat prêt à sanctionner l'ensemble de la classe politique britannique et à accueillir à bras ouverts la désignation d'un bouc émissaire, l'immigré « sponsorisé » par l'Union européenne.

C'est aussi une crise du système politique. D'un côté, le parti travailliste, comme le reste de la social-démocratie européenne, a été en peine, après Tony Blair, de porter un discours cohérent sur les transformations économiques en cours, dans le cadre de la mondialisation. D'un autre côté, le parti conservateur était divisé depuis l'origine entre une frange ultra-libérale, voyant l'Union européenne comme un monstre de réglementations, et une majorité de pragmatiques, acceptant la régulation contre les bénéfices de l'accès harmonisé au Marché unique. Mais il a décidé de trancher cette division en faisant droit à la réaction identitaire, mélange de xénophobie obsédée par l'immigration et de nostalgie nationaliste n'ayant jamais digéré la fin de l'empire britannique. Il n'est malheureusement pas le seul à connaître ce genre de ressentiments parmi les droites européennes.

Car cette crise aux multiples visages n'est pas propre au Royaume-Uni. Dualisation sociale et territoriale, inefficacité des politiques économiques nationales pour lutter contre le chômage de masse des jeunes, effondrement et éclatement des systèmes partisans traditionnels, tendances régionalistes séparatistes : ces maux se rencontrent, à des degrés divers, dans tous les pays européens.

De même, le système partisan classique gauche-droite est désormais doublé, voire remplacé, par le **rapport à l'identique et à l'altérité**. Que ce soit dans le champs sociétal (droit des minorités), économique (protectionnisme versus libéralisme), politique (universalité des droits versus ethnicité), des relations internationales (aides aux réfugiés, Europe, engagement dans les résolutions de crises et conflits), la priorité au semblable plutôt qu'au différent, la valorisation du particulier vis-à-vis du collectif, le retour de la nation-ethnie par rapport à la nation-contrat, bref la crainte, voire le rejet, de l'altérité est partout à l'œuvre, y compris en France.

¹⁶Pour plus de détails, voir Pénélope Debreu, « *Brexit : les opportunités d'une Europe sans Royaume-Uni* », <http://tnova.fr/notes/brexit-les-opportunités-d-une-europe-sans-royaume-uni-034c8c1c-ac2c-498c-a46d-c06b300f50ca>.

Dans ce contexte, l'Union européenne devient la victime expiatoire d'une crise profonde du politique¹⁷. Or adhérer à l'idée européenne, c'est plus que jamais partager les valeurs d'une société ouverte et universaliste, respectueuse d'histoires et d'identités différentes.

7 - L'Europe a pourtant prouvé son efficacité

Cette affirmation peut sembler paradoxale dans un tel contexte, mais l'Union européenne – avec la méthode communautaire – est la forme de coopération la plus efficace. C'est vrai dès lors que ses objectifs sont clairement définis, que les Etats membres jouent le jeu de la coopération et des institutions communes, et surtout quand elle est dotée des moyens d'agir – qu'il s'agisse de moyens juridiques, financiers ou opérationnels. Même quand ces trois conditions sont réunies, l'Union européenne est rarement créditée du mérite de ses succès. De fait, ses politiques sont de nature essentiellement structurelles – ou structurantes –, produisent donc des effets dans la durée, et se mesurent à l'aune des crises qu'elles auront prévenues ou des succès des Etats membres qu'elles auront permis. Ainsi ses succès sont souvent ignorés ou tenus pour acquis, mais ils existent bel et bien.

Commençons par rappeler le grand acquis du **Marché intérieur**, à savoir les quatre libertés fondamentales accordées aux acteurs économiques : liberté de circulation des biens, liberté d'établissement des entreprises, liberté de circulation des capitaux (c'est-à-dire des investissements) et liberté de circulation des travailleurs. En démantelant les contrôles *a priori* et en instaurant le principe de non discrimination selon la nationalité, le Marché intérieur a puissamment agi pour stimuler la compétitivité des entreprises à l'échelle européenne. Il s'est accompagné de changements structurels parfois contestables en termes de dérégulation, mais il a, au total, fait de l'Union européenne un marché intégré de cinq cents millions de consommateurs, doté de standards et règles qui en font la plus grande zone économique intégrée au monde.

Au-delà, le Marché intérieur a pris une dimension humaine qui en fait aussi un succès culturel et politique. **La liberté de circulation des personnes** – c'est-à-dire l'absence des contrôles aux frontières intérieures, du moins dans l'espace Schengen - est l'un des acquis européens les plus symboliques. Elle reconnaît à chaque ressortissant d'un Etat membre de cet espace le même statut de citoyen européen, quels que soient les motifs de son déplacement. L'autre volet concerne les échanges culturels. Le programme **Erasmus** pour les étudiants est une telle réussite que l'on cherche à en élargir le champ aux apprentis et aux mobilités professionnelles. La liberté de circulation a également essaimé dans le champ scientifique et culturel pour faciliter les échanges d'idées, avec les **programmes de recherche et de mobilité des chercheurs**, d'une part, et le programme **Media** de soutien à la création cinématographique, d'autre part.

¹⁷Voir en ce sens Jean-Louis Bourlanges, "La fable du Brexit", <http://www.telos-eu.com/fr/europe/la-fable-du-brexit.html>.

La **protection de la vie privée sur internet** est un autre domaine où l'intégration économique croissante génère des effets d'entraînement vers d'autres domaines. Grâce à l'ombre portée de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui s'applique à toutes les politiques de l'Union européenne, le développement des technologies de l'information a conduit à l'élaboration de règles communes visant un haut niveau de protection des données personnelles et de la vie privée. Effets secondaires de l'unicité des normes dans l'espace européen, leur défense à ce niveau s'avère le plus efficace à la fois dans la relation avec les Etats-Unis – un premier accord d'échange de données ayant été rejeté par le Parlement européen car insuffisamment protecteur –, que dans la relation avec les géants du net.

L'édification d'un marché intérieur européen impliquait de lutter contre la tentation permanente des Etats de favoriser – notamment par des aides publiques – leurs seules entreprises, poursuivant ainsi de manière déguisée des pratiques discriminatoires. La **politique de la concurrence**, bien qu'elle irrite tel ou tel Etat-membre quand il est dans son collimateur et qu'elle pêche parfois par excès de zèle, a au fil du temps montré qu'elle pouvait s'en prendre autant aux grandes entreprises internationales qu'aux pratiques relevant du dumping fiscal des Etats.

Dans les affaires de rescrits fiscaux, où certaines grandes entreprises multinationales ont négocié à la baisse leurs impôts avec certains Etats membres, la Commission européenne a pu s'appuyer sur la politique de concurrence pour commencer enfin à réduire la concurrence fiscale entre les Etats membres. Cela illustre en quoi la méthode communautaire – une mission claire assignée à l'Union et un pouvoir exécutif effectif attribué à la Commission européenne – peut résister à la tentation permanente de chaque Etat de faire cavalier seul aux dépens de l'ensemble de l'Union.

Au-delà, les initiatives récentes obligeant les banques à rendre compte de leurs activités pays par pays et obligeant les Etats membres à échanger des informations en matière fiscale confirment que l'Union est bien le niveau adéquat de régulation du capitalisme financier.

La mise en place progressive d'un marché intégré s'est accompagnée d'outils de solidarité. Il pourrait sembler superflu de rappeler les politiques communes de **l'agriculture (PAC), de la pêche ou de la cohésion**¹⁸ tant elles sont devenues familières. Les eurosceptiques arguent que les aides ne sont que de l'argent national qui a transité par le budget européen ou que les règles sont trop contraignantes. C'est argument est fallacieux : la gestion par l'Union européenne de ces dépenses permet d'encadrer les aides versées par tous les Etats et ainsi de prévenir une course à la subvention entre secteurs et entre Etats membres qui ne manquerait pas d'advenir si les aides restaient uniquement nationales. De plus, s'agissant de la politique de cohésion, elle a eu pour réussite fondamentale de faciliter le rattrapage économique des pays du Sud puis de l'Est de l'Europe à la suite de leur adhésion, et ainsi de limiter les effets de concurrence par les prix ou par les salaires résultant nécessairement des différences de niveaux économiques. Si l'Espagne n'avait pas bénéficié des aides de la PAC et des fonds structurels dans les années 1990,

¹⁸ A savoir les fonds structurels (fonds régional, fonds social, fonds de développement rural, fonds pour la pêche) dont la mission est de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale.

combien de temps aurions-nous entendu certains secteurs économiques se plaindre de sa « concurrence déloyale » - en fait, du simple décalage transitoire entre niveaux de développement économique ?

L'euro reste, malgré la forte crise qu'il a connue et les insuffisances mentionnées plus haut, un succès majeur de la construction européenne. Le fait de disposer d'une monnaie unique a évité que la crise bancaire de 2008 ne se double d'une crise de changes – en gros, un dévissage de la plupart des monnaies des Etats du Sud, y compris la France, face au Mark allemand.

Mais l'importance de l'euro va bien au-delà. Il suffit de se souvenir des tensions politiques qui accompagnaient les crises de change, pour mesurer ce que l'euro nous épargne¹⁹. Sans l'euro, il aurait été beaucoup plus difficile de répondre à la crise bancaire de façon coordonnée. Une institution fédérale, la Banque centrale européenne (BCE), a pour seule mission de protéger ce bien commun qu'est l'euro et avec lui, le système bancaire reposant sur l'un des piliers du marché intérieur, la libre circulation des capitaux. La BCE a pu – grâce à son indépendance - prendre les mesures nécessaires, y compris aux limites de son mandat, pour préserver la monnaie unique.

L'intégration européenne des vingt-cinq dernières années a toujours eu le souci d'éviter que le développement économique ne se fasse au détriment de **l'environnement**. L'Union européenne, dès le Sommet de la Terre de Rio en 1992, est à la pointe de la protection de la biodiversité et du climat. Elle met en place, dans les années 1990 et 2000, une panoplie complète de lois environnementales sur l'eau, les polluants chimiques, l'air et les habitats fragiles. Sans elles, il est douteux qu'aucun des Etats membres ne se soit individuellement lancé dans cette limitation des effets environnementaux des activités économiques.

La lutte contre le réchauffement climatique est un domaine d'action plus récent, mais où la nécessité d'agir au niveau européen s'impose. L'Union européenne s'est fixé des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre dès 2007 (-20% en 2020), qu'elle a par la suite renforcés (-40% en 2030). Mais c'est bien parce qu'elle a par sa structure institutionnelle les moyens de mettre en œuvre les politiques publiques nécessaires – soit directement, soit par l'intermédiaire des Etats membres – qu'elle a acquis la crédibilité nécessaire pour prendre le leadership mondial et contribuer à imposer le changement climatique comme un enjeu politique international. Le succès de la COP 21 de 2015 est un parfait exemple de la synergie entre l'action de l'Union et celle de ses Etats membres.

Enfin, quand elle en a les outils ou la volonté, **l'Union européenne intervient dans les crises mondiales**. Elle est le plus grand donateur d'aide au développement au monde (68 milliards d'euros en 2015). Par son réseau diplomatique propre dans 139 pays, elle intervient dans toutes

¹⁹ Les fluctuations de la Livre sterling récentes sont une bonne illustration de ce que des événements politiques majeurs peuvent susciter comme tensions financières. Alors que le Brexit n'est encore qu'une déclaration d'intention, la Livre a perdu, en trois mois, 18% de sa valeur par rapport à octobre 2015.

les situations de crises ou de fragilité. Dans les pays les plus vulnérables, elle est souvent la seule à pouvoir intervenir, les Etats membres n'ayant plus la capacité ou la volonté de le faire²⁰.

SECTION 2 – POUR UNE CLARIFICATION DU SENS ET DES PRIORITES DE L'UNION EUROPEENNE

Face à des bouleversements d'ampleur séculaire, il convient de répondre par des adaptations fondamentales. Les citoyens Européens, et les Français parmi eux, ont droit désormais à la clarté sur l'avenir de leur Union. A l'approche du sixantième anniversaire du Traité de Rome en mars 2017, l'heure est venue, même dans des circonstances dramatiques et dans un contexte électoral tendu, de porter le regard sur les soixante prochaines années.

Dans ce contexte, la future sortie du Royaume-Uni met en question les nombreux fondements sur lesquels de nombreuses politiques européennes se sont bâties. De ce point de vue, elle peut être vue comme une opportunité : opportunité de revisiter les objectifs et les moyens assignés aux différentes politiques européennes ; opportunité de renforcer les compétences et les moyens de l'Union là où c'est essentiel pour son avenir mais aussi de clarifier les domaines sur lesquels l'échelon national est plus approprié ; opportunité enfin de clarifier les contours d'une Europe nouvelle en permettant éventuellement aux Etats membres qui le souhaitent d'avancer dans des domaines requérant plus d'intégration et de solidarité.

1 - Clarifier la relation avec le Royaume-Uni et ramener l'Europe à l'essentiel

Traiter les modalités et les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne fait désormais partie des priorités des années à venir. Il est à craindre que les difficultés intrinsèques du processus, non seulement pour le Royaume-Uni mais aussi pour l'Union européenne, monopolisent excessivement l'énergie des dirigeants politiques et de leurs administrations, et ceci pour de longues années. Il est pourtant impératif que la nouvelle relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ne se fasse pas au détriment ni de l'Union européenne ni du traitement des autres priorités énoncées dans ce rapport. Et il est tout aussi essentiel de ne pas passer à côté des opportunités de clarification sur les modalités de l'intégration européenne que cette situation suscite.

1.1 - Une négociation entre intérêt britannique et intérêt européen²¹

Le référendum sur le Brexit n'a pas fait sortir l'économie britannique de l'orbite de l'Union européenne, et il ne l'en fera pas sortir, quoi qu'en pensent les « Brexiters ». De même, on ne

²⁰ A Haïti, au Tchad, en Ouganda, en Somalie, au Timor Oriental, l'Union européenne a combiné son aide au développement et humanitaire, son influence politique et l'action militaire ou diplomatique de certains de Etats membres (France au Tchad, Portugal au Timor-Oriental) pour stabiliser ces pays.

²¹ Pour plus de détails, voir Pénélope Debreu, « *Brexit : les opportunités d'une Europe sans Royaume-Uni* », <http://tnova.fr/notes/brexit-les-opportunités-d-une-europe-sans-royaume-uni-034c8c1c-ac2c-498c-a46d-c06b300f50ca>

défait pas quarante-trois ans de corpus législatif et réglementaire issu de l'Union européenne, dont une majorité est directement applicable sans traduction législative nationale, en quelques mois ni probablement en deux ans comme l'indique le Traité²². Enfin, les éléments posés par les partisans de la sortie sont tellement contradictoires entre eux et avec les principes et intérêts de l'Union européenne que la nouvelle relation exigera une clarification douloureuse pour les Britanniques.

Car l'Union européenne n'a, quant à elle, qu'une chose à offrir au Royaume-Uni : une relation plus ou moins privilégiée, mais qui ne peut en aucun cas s'apparenter aux mêmes droits et obligations que ceux attachés à l'appartenance à l'Union. Et c'est d'abord à cela qu'il faudra tenir : les choix politiques doivent avoir des conséquences, en matière européenne comme dans d'autres !

Mais au total, **les options pour le Royaume-Uni sont très limitées**. Le retour à une pleine souveraineté est incompatible avec les intérêts à long terme du pays et celui à court terme des franges importantes de son économie et de sa société qui bénéficient de l'intégration dans les structures européennes. Inversement, toute tentative de préserver certains éléments de l'acquis passera par un renoncement douloureux aux mensonges colportés pendant la campagne du référendum.

Le Premier Ministre Mme May a récemment indiqué la voie privilégiée : une sortie complète de l'Union européenne donnant la priorité à la réintroduction des contrôles aux frontières, accompagnée d'une alliance commerciale avec l'Union européenne aussi approfondie que possible. Cela signifiera, dans un premier temps, l'absence complète d'accord spécial entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le Royaume-Uni sera renvoyé au rang de partenaire commercial non privilégié de l'Union et devra renégocier des accords commerciaux avec l'ensemble des pays de la planète. Par ailleurs, le droit de l'Union européenne cessera de s'appliquer au Royaume-Uni, et il faudra au législateur britannique remplacer des milliers de réglementations dans tous les domaines. Les discussions au Parlement de Westminster montrent déjà le choix cornélien des partisans de la sortie « dure » : s'ils souhaitent adopter de nouvelles lois dans tous les domaines ou même uniquement dans certains, cela prendra des années, et il n'est pas certain que l'administration et le Parlement en aient la capacité technique, administrative et humaine ; pour éviter le chaos juridique, la rationalité veut qu'une résolution unique intègre telle quelle la législation européenne dans le droit britannique – et c'est une voie qui semble privilégiée - mais c'est aux antipodes de la volonté des tenants de l'hypothèse de la sortie « pure et parfaite ».

La négociation d'une nouvelle relation commerciale entre le Royaume-Uni et l'Union européenne prendra de longues années et **sera nécessairement une affaire de négociation entre des intérêts** britanniques et européens plus ou moins divergents. Ce sera avant tout au Royaume-

²²L'Article 50 paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne prévoit que "Les Traités cessent d'être applicables à l'Etat concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'Etat membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai".

Uni de décider comment minimiser les effets de renoncement au bénéfice d'un marché unique intégré lui permettant de faire valoir son avantage comparatif en matière de services²³, financiers principalement, et de recevoir en retour les investissements manufacturiers pourvoyeurs d'emplois, notamment dans l'automobile, de la part de ses partenaires européens et des investisseurs internationaux.

Il s'agira sans doute de négocier un accord commercial du type de ceux négociés ou en cours de négociation avec le Canada et les Etats-Unis. Cependant, en aucun cas ces accords n'offrent les mêmes droits d'accès au marché des services et marchés publics que le Marché unique. Toute demande en ce sens devrait être repoussée par l'Union européenne si elle n'est pas accompagnée de contreparties similaires.

Si le Royaume-Uni souhaitait préserver l'essentiel des droits du Marché unique, l'Union devrait se montrer intransigeante : le Marché unique est un ensemble de quatre libertés – établissement des entreprises, libre circulation des marchandises, libre circulation des capitaux, libre circulation des travailleurs – dont les principes de fonctionnement sont l'absence de contrôle préalable, la non-discrimination et la reconnaissance mutuelle. Toute entorse à ces fondamentaux serait un retour en arrière historique²⁴.

Il est indéniable que la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne restera essentielle, et il n'est pas à exclure que les nombreuses composantes de la société britannique qui vivent et travaillent en étant pleinement intégrés à l'espace européen finissent par convaincre les dirigeants britanniques de conserver des relations étroites de coopération avec l'Union européenne. De même, en matière de coopération policière et de renseignement ainsi que de défense, le Royaume-Uni tout autant que l'Union et ses Etats membres partagent des intérêts fondamentaux à préserver une étroite coopération, que ce soit sur une base bilatérale ou dans les enceintes européennes telles qu'Europol.

Dès lors, l'Union devrait se montrer ouverte à inclure le Royaume-Uni dans les programmes européens de coopération, tels que le programme cadre de recherche ou les échanges d'étudiants et d'universitaires. De même, il s'agira d'accommoder d'une manière ou d'une autre la participation britannique aux processus et organes mettant en œuvre la coopération policière, judiciaire et en matière de renseignement. Mais la condition impérative sera de participer au financement de cette coopération. Consciente de cette nécessaire contrepartie, Mme May a d'ailleurs d'ores et déjà laissé entendre que ceci pourrait être envisagé. Plus question par contre,

²³ Entamée il y a deux décennies, la spécialisation dans les services s'est accélérée depuis la crise financière : la part des services dans la composition des exportations britanniques est passée de 37% en 2007 à 41% en 2015 (John Sprinford et Simon Tilford, « *Sterling slump won't rescue the british economy* », <http://www.cer.org.uk/node/5541/view-email>).

²⁴ Il convient de distinguer la libre circulation des travailleurs, qui implique droit de résidence et établissement dans un emploi sans discrimination fondée sur la nationalité, et libre circulation des personnes une fois entrées sur le territoire de l'UE, qui implique le droit d'entrée et de circuler dans tous les pays de l'UE, mais non le droit de séjour et encore moins d'emploi, et qui relève de la Convention de Schengen. Le Royaume-Uni applique la première, qui est à l'origine de la réaction xénophobe contre les travailleurs d'Europe de l'Est, mais pas la seconde.

pour les agriculteurs appauvris et les régions en retard de développement, de continuer à bénéficier des aides de la politique agricole commune et des fonds structurels, qui constituent près des deux tiers du budget de l'Union²⁵.

1.2 - La négociation du BREXIT est une opportunité pour une relance de l'UE

Beaucoup a déjà été dit sur les conséquences probables du Brexit pour le Royaume-Uni, mais peu encore a été fait pour évaluer les conséquences sur l'Union elle-même. Car quoi qu'en disent officiellement les dirigeants politiques, nationaux ou européens, il est inévitable que les politiques européennes, surtout les plus intégrées, soient affectées, voire ébranlées, par le départ du Royaume-Uni. De ce fait, en parallèle à la négociation avec le Royaume-Uni, les institutions de l'Union auront la très difficile tâche de remanier les politiques les plus affectées. Quelques exemples suffisent à illustrer l'ampleur des défis, mais aussi les opportunités qui se présenteront.

La régulation financière au sein du marché unique a buté jusqu'à présent sur des différences de conception entre Etats continentaux et s'est vu imposer son agenda par la City de Londres, c'est-à-dire un frein à davantage de réglementation et d'harmonisation européenne. Avec le Brexit, la place financière de Londres devrait être affaiblie considérablement, mettant les Etats européens en face de leur responsabilité de définir enfin un modèle de finance et d'intégration financière européen. Il en va de même pour le rapprochement de la fiscalité et la relance d'un projet social pour l'Europe.

Les politiques internes les plus intégrées pourraient se voir profondément affectées. D'une part, la politique agricole commune a été fortement influencée par la vision dérégulatrice britannique, sans pour autant freiner la concentration des aides sur les plus grandes exploitations. D'autre part, née de la nécessité après l'adhésion du Royaume-Uni de gérer les droits de pêche entre Etats européens, la politique commune de la pêche perdra un accès essentiel aux eaux poissonneuses anglaises et écossaises (en tout cas si l'Ecosse demeure dans le Royaume-Uni), et se verra confrontée à la nécessité de trouver un nouvel équilibre entre Etats de l'Union.

Tout ceci se répercutera inévitablement sur le budget européen. Privé des ressources britanniques, le budget devra être reconfiguré. C'est une opportunité de transformer ses sources de financement, discussion paralysée depuis des années par le Royaume-Uni quant à la mise en place de nouvelles ressources propres.

²⁵ Un tel modèle - sauf en matière policière et judiciaire - est celui qui s'applique aux membres de l'Espace Economique Européen (EEE), qui réunit l'Union européenne et les membres de l'Association européenne de libre échange (AELE). L'accord sur l'EEE, signé en 1992, a élargi le marché intérieur européen aux Etats membres de l'AELE (à l'exception de la Suisse). Toutefois, tout en n'appartenant pas à l'Union, ces Etats bénéficient de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, ce à quoi le Royaume-Uni souhaite renoncer. En contrepartie, ils doivent appliquer les règles correspondantes (l'acquis communautaire) à l'exception de celles qui touchent à la politique fiscale, à la politique agricole et de la pêche ainsi qu'à la politique commerciale à l'égard des pays tiers. Ils peuvent en outre participer à certains programmes de l'Union (recherche, éducation, environnement, cohésion) dès lors qu'ils contribuent à leur financement proportionnellement à leur PIB.

1.3 - Face aux possibles divisions, assumer l'intégration différenciée

Le retrait du Royaume-Uni mettra donc les Etats, et d'abord la France et l'Allemagne, devant leurs responsabilités. Ce sera probablement la dernière occasion de clarifier la position de chaque Etat à l'égard de l'Union : qui veut faire quoi ? C'est ainsi l'occasion de **ramener l'UE à l'essentiel** : agir plus là où elle a de la valeur ajoutée, et rendre des compétences là où elle n'en n'a pas.

En effet, les peuples ne veulent plus des débats abstraits entre fédéralistes et souverainistes, et ils sont prêts à accepter l'intervention de l'échelon européen quand c'est la condition pour traiter plus efficacement les problèmes communs. Mais, compte tenu de la défiance actuelle vis-à-vis de l'UE, de nouveaux transferts de souveraineté (notamment en matière de droit d'asile et de fiscalité) ont peu de chances d'être acceptés s'ils viennent se cumuler avec les compétences existantes, par ailleurs mal définies.

Il convient donc de faire le bilan de ce que nous voulons que l'Europe fasse moins pour qu'elle fasse davantage là où c'est essentiel pour son (et pour notre) avenir. **Rapatrifier des compétences au niveau national** serait un geste fort que l'Union et ses Etats membres n'ont jamais eu le courage d'accomplir. Pourtant, il montrerait aux peuples en mal de souveraineté qu'ils ont été entendus. Ce faisant, on réalisera que le nombre de compétences effectivement assumées par l'Europe est en fait très faible et que dans beaucoup de domaines, il sera très bénéfique d'arrêter de prétendre traiter – mal et superficiellement – de sujets qui relèvent avant tout de la solidarité ou de la souveraineté nationales. Quelques exemples de domaines dans lesquels l'Europe ne devrait pas intervenir, liste indicative et non exhaustive : soutien aux PME, éducation obligatoire et système éducatif, régimes d'assurance maladie, politique culturelle, certains aspects de la fiscalité (taxes locales, impôts indirects sauf vente transfrontalière).

De même, il serait important de faire le bilan de la diplomatie commune envisagée par le Traité de Lisbonne. En la matière, on a régulièrement privilégié les déclarations par rapport aux moyens et aux politiques pour lesquelles l'Union a de vraies compétences et peut donc arriver à des résultats. Les éléments de politique extérieure commune liés à la gestion des frontières (immigration et réfugiés, développement et coopération, sécurité à nos frontières) ou le développement de capacités militaires communes et autonomes vis-à-vis des Etats-Unis et des autres grandes puissances, devraient être renforcés, quitte à renoncer, pour un temps au moins, à l'illusion d'une diplomatie européenne unique et indépendante.

Il faudra cependant résister à la vague « trumpo-brexitienne » et ne pas mettre en cause les réalisations du marché unique, à savoir la liberté de circulation des biens, la liberté d'établissement des entreprises, la liberté de circulation des capitaux (c'est-à-dire des investissements) et la liberté de circulation des personnes. Tout retour en arrière sur le démantèlement des contrôles *a priori*, le principe de reconnaissance mutuelle et la non-discrimination selon la nationalité, signerait définitivement la mort du projet européen.

Bénéficiaires les plus récents de cet espace économique intégré, les Etats de l'Est en seront d'ailleurs les plus farouches défenseurs.

Repartir de cet acquis de la construction européenne – autant que celui de la monnaie unique - et porter le projet d'une meilleure régulation des quatre libertés fondamentales sera par contre porteur de renouveau. Le bon débat sera alors de défendre qu'une action supplémentaire pour rendre l'Union des quatre libertés plus équitable et plus efficace se justifie moins par principe de subsidiarité que par principe de responsabilité politique, morale et éthique. En conséquence, il sera alors possible de déterminer les compétences qui n'ont pas à être déléguées au niveau supranational parce que leur objet n'est pas nécessaire à une meilleure régulation du marché intérieur.

Une telle clarification ne mettrait aucunement en cause le projet européen, mais aurait le considérable bénéfice de rendre politiquement plus acceptable l'exercice de nouvelles compétences nécessaires à la résolution des crises actuelles. Il est indéniable que la légitimité de l'Union européenne, dont l'efficacité serait renforcée, bénéficierait grandement d'une telle clarification.

2 - Clarifier le sens et recentrer les priorités de l'Union européenne

Le XXe siècle européen s'était affairé, à l'ombre du rideau de fer et sous le parapluie de l'OTAN, à réconcilier la famille européenne de l'ouest en créant des solidarités de fait (la Communauté européenne), puis à renforcer son efficacité économique en créant un marché intérieur intégré s'appuyant sur le démantèlement des barrières nationales et la concurrence (Marché unique), sur des éléments redistributifs (budget finançant des programmes de développement structurel), et sur l'abolition de la concurrence monétaire déloyale par dévaluation compétitive (Union monétaire). Grâce à la chute de l'Union soviétique, ce projet s'était étendu à la famille européenne de l'Est sans changer fondamentalement de logiciel.

Ce logiciel est en panne aujourd'hui. Les crises internes nous montrent que l'Europe de la libéralisation – ôter les restrictions pour gérer une intégration économique profonde – n'est pas adaptée pour traiter des chocs asymétriques tels que la crise grecque ou celle des réfugiés. L'Union ne peut plus se contenter de limiter la capacité des Etats de réglementer sans prendre à son propre compte la fonction de régulation des acteurs économiques et de protection de ses citoyens. De même, les crises géopolitiques appellent des réponses rapides faisant appel à des instruments traditionnellement réservés à l'exercice de la souveraineté nationale (frontières, police, armée).

Il semble aujourd'hui que ce sont des forces extérieures à l'Europe qui déterminent le cours de son évolution : d'une part, la mondialisation semble prendre la construction européenne de vitesse, par la conjonction de la puissance du capitalisme mondialisé et d'évolutions technologiques d'ampleur séculaire ; d'autre part, la perte de l'hégémonie économique et politique occidentale et le basculement vers l'Asie semblent replacer l'Europe dans l'orbite technologique des Etats-Unis. Enfin, les mécanismes de décision européens, caractérisés par la

prédominance des négociations diplomatiques intergouvernementales insuffisamment contrôlées par les instances parlementaires nationales et européenne, sont inefficaces et mettent en cause la légitimité de l'Union européenne dans son ensemble.

Or que voyons-nous à l'horizon ? Une population européenne déclinante, des concurrents de taille continentale en Amérique et en Asie, une économie ne pouvant concurrencer ces géants que dans les segments de haute technologie, une base en savoir-faire et connaissances solide mais sous pression, une planète appauvrie en ressources et au climat dérégulé mettant en cause les modèles de production connus jusqu'à présent, et enfin un environnement géopolitique pour longtemps encore en crise et générateur de pressions migratoires majeures.

Ce n'est pas par le repli national que l'on apportera une réponse à ces phénomènes qui dépassent les nations. Le repli national n'arrêtera pas l'afflux des migrants, il ne réglementera pas les acteurs économiques mondialisés, il ne mettra pas un terme aux menaces terroristes, il ne mettra pas à l'abri des conséquences du changement climatique. Dans tous ces domaines, les pays européens ne peuvent agir efficacement de manière individuelle tandis que le logiciel européen utilisé jusqu'à présent est lui-même dépassé. N'en déplaise aux tenants du repli, ce n'est qu'en dotant l'Union de nouveaux moyens d'action qu'on parviendra à retrouver ensemble une souveraineté collective réelle, capable de peser sur ces défis d'ampleur historique. A l'inverse, rester bloqués sur la défense de pouvoirs nationaux devenus inefficaces discrédite à la fois les nations et l'Union, rend cette dernière également inefficace et de fait, creuse sa tombe.

C'est en revenant aux principes communs qui ont présidé à la création de l'aventure européenne que l'on pourrait refonder un avenir européen porteur d'espoir et de progrès. Quels sont-ils ? La dignité irréductible et égale des personnes ; les libertés politiques et la liberté de conscience héritées des Lumières ; la justice et la solidarité sociale gagnées par les luttes ouvrières ; la soutenabilité environnementale rendue nécessaire par la concentration des activités économiques sur un territoire somme toute étroit ; et la reconnaissance de la diversité des origines des peuples européens.

Ainsi, l'Europe doit continuer à assumer un rôle pionnier dans le monde, et c'est aux enjeux du XXI^e siècle qu'elle doit s'atteler. **Elle doit être le protagoniste d'un nouvel équilibre mondial, que ce soit en matière économique, sociale ou géopolitique, car seul le poids d'une Europe unie et renforcée dans ses moyens d'action peut faire changer le cours du monde. C'est cette nouvelle mission – après la paix et la prospérité – que nous proposons d'assigner à l'Union européenne du XXI^e siècle.**

Pour y arriver, plusieurs urgences se dessinent :

- la crise de la gouvernance économique européenne et le contrôle très insuffisant du capitalisme financier mondial ;
- la crise des ressources naturelles, l'urgence de la transition énergétique et la nécessité d'une stratégie pour l'économie bas-carbone ;

- la crise de la protection et de la gestion des frontières, qui met en exergue l'absence de politique migratoire commune ;
- la lutte contre les menaces contre la sécurité intérieure, comme la menace terroriste mondiale, pour laquelle les moyens nationaux sont structurellement insuffisants;
- la nécessité d'honorer la promesse de réguler la mondialisation.

Ce faisant, en actualisant ses objectifs existentiels, le mécanisme de légitimation principal sur lequel repose l'Union européenne depuis ses origines, celui du projet, reprendra toute sa force mobilisatrice. En se concentrant sur quelques priorités d'action clairement énoncées, et en ayant le courage d'en abandonner certaines, l'Union regagnera en efficacité. Sa légitimité par les résultats en sera renforcée.

Mais il convient aussi de re-légitimer ses processus décisionnels. Des progrès doivent être faits pour démocratiser les institutions européennes, particulièrement dans les domaines où le renforcement de l'intégration européenne est indispensable.

A l'aune de l'analyse et des principes qui précèdent, nos quatre priorités pour l'Europe sont les suivantes :

- **Une Europe qui protège**
- **A monnaie unique, gouvernance économique unique et capacité de régulation du capitalisme financier**
- **Une Europe de la transformation positive centrée sur une croissance durable et équitable**
- **La réponse à l'urgence démocratique**

Ces priorités sont présentées en plus de détails dans la Partie II.

3 - New deal ou intégration différenciée ?

Réussir le débat sur les nouvelles priorités de l'Union sera périlleux, mais indispensable et porteur d'une possibilité de nouvelle donne. Contrairement au Royaume-Uni, nulle part en Europe continentale ne se trouvent des opinions publiques majoritaires qui souhaitent renoncer à l'appartenance à l'Union européenne. En effet, même si la satisfaction à son égard est généralement en baisse, voire très basse, aucune lame de fond contre l'appartenance à cet ensemble inédit de coopération entre Etats et peuples ne se dessine²⁶. Sachons bâtir sur ce socle avant qu'il ne soit trop tard.

Il n'y a cependant aucun doute que la discussion mettra au grand jour **des divisions profondes entre pays européens**. Pourtant, celles-ci pourraient être dépassées par une forte volonté réformatrice des leaders européens.

²⁶ Voir l'étude très complète de Daniel Debomy, "*L'UE malgré tout ? Les opinions publiques européennes face aux crises (2005-2015)*", <http://www.institutdelors.eu/media/opinionspubliquesueetcrises-debomy-ijd-juin16.pdf?pdf=ok>.

Une première division sera celle entre membres et non-membres de la zone Euro. Ici, la défense de la place financière de Londres ne sera plus là pour bloquer les avancées au sein de l'Union monétaire au motif de ses répercussions sur un centre financier extérieur à la zone mais faisant partie du même marché intérieur des capitaux.

Une deuxième division apparaîtra, sur ces mêmes questions, au sein de la zone Euro, entre pays du Nord et pays du Sud. La France et l'Allemagne ont une responsabilité historique pour concilier application rigoureuse du Pacte de stabilité et solidarité dans la gestion de la dette et la relance de l'investissement. C'est ce qu'attendent en premier lieu les populations du Sud de l'Europe, qui ne voient dans l'Union européenne, depuis la crise de 2008, que l'expression de demandes de rigueur budgétaire, pressions déflationnistes et coupes dans les systèmes sociaux.

Ces deux types de divisions sont surmontables dès lors que le pacte commun de la monnaie unique, la nécessité de réguler le capitalisme financier et la réalité des soubresauts à la périphérie seront reconnus comme un ciment indéfectible nouant le sort des Etats européens les uns aux autres. Surtout, dès lors que le couple franco-allemand prendra ses responsabilités pour nouer des compromis capables d'identifier des solutions acceptables par tous. Pour cela, cependant, il faudra à la France regagner la confiance de l'Allemagne, en menant à bien le redressement de ses finances publiques et les réformes nécessaires à la restauration de sa compétitivité. Il faudra aussi à l'Allemagne reconnaître que son paradigme macro-économique mettant l'accent sur les équilibres budgétaires, la stabilité des prix et les réformes structurelles repose sur la demande externe pour soutenir sa demande globale²⁷ ; or ce paradigme, s'il a pu produire des résultats dans un cadre national, asphyxie l'ensemble de l'économie européenne s'il est appliqué à l'échelle continentale. En l'absence d'un tel rapprochement, il n'y aura pas d'approfondissement de la zone euro possible ni de véritable stratégie de relance de l'investissement au niveau européen.

Une troisième division sera difficile à traiter sans mettre en cause les faux semblants qui ont régné depuis la chute du mur de Berlin. Il s'agit de la division Est-Ouest, occultée pendant les « bonnes années » du rattrapage économique. Face à trois des priorités citées précédemment – transition climatique, gestion des frontières et sécurité commune –, il n'y a aucun doute que les Etats de l'Est n'ont pas la même volonté (en matière de migrations) ou les mêmes moyens (en matière de transition énergétique) pour suivre les occidentaux sur la voie d'une intégration plus poussée et d'objectifs plus ambitieux. Par ailleurs, il n'est pas sûr que les membres les plus anciens de l'Union aient une confiance suffisante dans leurs voisins de l'Est pour partager une part supplémentaire de responsabilité, particulièrement en matière de gestion des frontières et échanges de renseignement.

Dès lors, soit l'Union en restera aux schémas actuels, et elle continuera d'alimenter la colère des populations contre son inefficacité. Soit les Etats membres seront capables de mesurer ces

²⁷ Voir Peter Bofinger, « Macro-économie allemande : l'ombre portée de Walter Eucken », <http://www.telos-eu.com/fr/politique-economique/macro-economie-allemande-lombre-portee-de-walter-eu.html>

différences d'ambitions autant que ce qu'ils ont à perdre à ne pas les traiter, et une relance est alors possible. Il faut militer pour que ce dernier scénario l'emporte, ce qui implique d'envisager un « **new deal** » entre Est et Ouest. Pour les pays de l'Est de l'Europe, ce compromis apporterait la préservation des avantages existants (notamment libre circulation et financements structurels) et une assistance renforcée en matière d'énergie et de transition écologique pour accélérer la dé-carbonisation de leurs économies et renforcer leur indépendance énergétique. En contrepartie, les Etats membres de l'Ouest et surtout du Sud attendraient une participation (qui peut être modulable) à la politique renforcée de gestion des frontières et d'accueil des migrants.

Si ce débat stratégique n'est pas mené au plus vite, ou s'il échoue, **alors devront être envisagées de nouvelles formes d'intégration différenciée**. Pour sauver l'essentiel, le sursaut d'intégration se ferait sur un périmètre géographique réduit, au moins temporairement, ceux qui le souhaitent participant à des coopérations renforcées. Il s'agit avant tout de mettre fin à la logique de blocage de ceux qui veulent avancer par ceux qui ne le veulent pas.

Les modalités d'une telle intégration différenciée ont fait l'objet d'une quantité innombrable de contributions techniques et politiques depuis de nombreuses années. Pour résumer, il existe trois possibilités. La première, prévue par le Traité sur l'Union européenne est la coopération renforcée. Elle permet à au moins neuf Etats membres de progresser selon des rythmes et des objectifs différents de ceux qui ne font pas partie de ces domaines de coopération renforcée²⁸. Cependant, elle ne permet pas d'étendre les compétences en dehors de celles prévues par les traités. Si les blocages persistaient pour renforcer l'action de l'Union dans les domaines de l'énergie, de la gestion des frontières et de l'immigration, et dans la coopération policière et judiciaire, il sera souhaitable que les Etats partisans de tels progrès se réunissent en coopération renforcée, étant entendu que les autres Etats membres pourraient à tout moment les y rejoindre.

Une autre voie consiste à ancrer dans les Traités la non-participation d'Etats membres à certaines politiques. La zone euro, la zone Schengen, et la coopération policière et judiciaire, qui ne s'applique pas au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark, sont déjà des formes d'intégration différenciée instituées par les Traités. Dépendant d'une révision des Traités et représentant un choix politique beaucoup plus lourd, un tel retrait ne semble être envisagé par aucun Etat.

La négociation avec le Royaume-Uni pourrait déboucher sur une troisième voie, à savoir une nouvelle catégorie d'Etats non-membres associés à l'Union européenne, différent de celui de membre de l'AELE. Vu la montée de la défiance à l'égard de l'Union partout en Europe, d'autres gouvernements que celui du Royaume-Uni pourraient être tentés de suivre la voie tracée par les Britanniques et chercher à obtenir le même statut. Une telle option permettrait certainement de

²⁸ Un minimum de neuf Etats membres est autorisé à établir une coopération accrue dans un domaine, dans le cadre des structures de l'UE, mais sans la participation des autres pays de l'UE. L'autorisation de coopération renforcée est accordée par le Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. Depuis février 2013, cette procédure est utilisée dans les domaines du droit applicable au divorce et aux brevets, et elle est approuvée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.

clarifier le type de relations que souhaite avoir tout Etat avec l'Union, et de fait, d'en sortir. Mais elle rétrécirait d'autant l'Union européenne, et ce faisant, emporterait avec elle la possibilité de mieux réguler l'intégration économique européenne en s'entourant potentiellement d'un nombre conséquent de *free riders*. La condition *sine qua non* serait alors que la relation économique avec ces Etats associés se fasse selon les termes du marché unique européen.

Nos propositions :

- Dépasser la fracture entre l'Ouest et l'Est en offrant un « new deal » aux Etats de l'Est
- Assumer, en cas d'échec, le choix de l'intégration différenciée et opter pour des coopérations renforcées sur l'harmonisation fiscale, l'énergie, la gestion des frontières, l'asile et la sécurité intérieure

PARTIE II

QUATRE PRIORITES POUR L'UNION EUROPEENNE DU XXIE SIECLE

Seul le poids d'une Europe unie et renforcée dans ses moyens d'action peut faire changer le cours de la mondialisation. Seule une Union européenne dotée des pouvoirs et capacités d'action adéquates peut aider ses Etats membres à faire face aux défis climatiques, migratoires, sécuritaires. Pour y arriver, l'Union européenne devrait, dans les prochaines années, se concentrer sur quatre priorités – protéger ses citoyens, transformer son modèle économique, gouverner l'euro et démocratiser ses institutions. Elle répondrait ainsi au diagnostic posé dans la Partie I.

Les priorités et propositions qui suivent répondent à des besoins de court et moyen terme, voire de long terme. Leur réalisation effective pourra, pour certaines, dépasser le cadre du prochain quinquennat en raison des difficultés inhérentes au cadre institutionnel de l'Union européenne (convaincre les partenaires, convaincre les institutions de proposer et d'adopter de nouvelles mesures, voire réformer les Traités). C'est la raison pour laquelle il est essentiel qu'elles soient portées dès le début du quinquennat, et tout au long par la suite.

1 - UNE EUROPE QUI PROTEGE

Ces dernières années, l'Union européenne n'a pas été à la hauteur de ses promesses de protection face aux menaces extérieures et aux perturbations économiques issues de la mondialisation. La nouvelle donne géopolitique qu'entraîne l'élection de Donald Trump aux Etats-Unis impose aux Etats européens de repenser leurs options stratégiques, que ce soit au sein de l'OTAN ou dans leurs relations avec la Russie. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne imposera aussi de reposer la question du rôle respectif de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni dans le système de défense collective européen. Le Conseil a d'ailleurs commencé à prendre la mesure de ces événements en adoptant le 14 novembre 2016 une nouvelle stratégie extérieure pour l'Union européenne. Mais il reviendra d'abord aux gouvernements nationaux, en premier lieu l'Allemagne et la France, de mettre en œuvre, avec le soutien des institutions européennes, un mix plus ambitieux de vision stratégique, de compromis politique et d'outils variés.

Les institutions et politiques européennes ont un rôle propre, essentiel, dans cette nouvelle urgence. Passée la réaction aux attaques terroristes et la gestion de l'afflux massif de réfugiés, il faudra à l'Union européenne une véritable capacité de gestion en matière de frontières extérieures, d'immigration et d'asile. Il sera également indispensable de renforcer les capacités d'action du niveau européen en matière de sécurité intérieure et coopération policière et judiciaire. Il est, enfin, nécessaire de réorienter les relations économiques extérieures de l'Union européenne, particulièrement la politique commerciale, dans un sens plus respectueux du

développement durable de la planète et plus offensif dans la défense de ses intérêts économiques.

1.1 - Gérer ensemble les frontières communes

Il n'est pas ici question de tomber dans le piège de la fermeture. Au regard des déséquilibres démographiques dans le monde, des profonds troubles géopolitiques qui entourent l'Europe et des perturbations climatiques qui jetteront sur les chemins de l'exil un grand nombre de femmes et d'hommes dans les années à venir, il est illusoire de laisser penser aux Français et aux Européens que des barricades – physiques ou électroniques – pourraient nous prémunir des mouvements de populations qui viennent chercher refuge en Europe. Et ce n'est pas non plus en hissant à nouveau des barrières à la libre circulation entre pays européens que l'Europe pourra affronter ces mêmes défis. Ni en agissant individuellement que les Etats seront capables de les traiter. Revenir aux contrôles aux frontières nationales reviendrait à freiner les échanges entre Européens – avec les coûts économiques associés - sans agir à la source sur les flux, avec simplement le risque de multiplier des camps comme à Calais ou dans les îles grecques.

Au contraire, c'est bien de **sauts supplémentaires d'intégration** dont l'Europe a besoin, alors même que les Etats sont extrêmement réservés à céder des éléments de souveraineté dans un domaine aussi symbolique que la gestion des frontières.

Pourtant, sauver les règles de l'espace Schengen et donc préserver la liberté de circulation au sein de l'espace européen passe par une plus grande efficacité de la gestion des frontières dans tous les domaines : information, surveillance, coopération opérationnelle, renforcement des capacités des Etats. La création en octobre 2016 d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes commun²⁹ montre que maintenir la libre circulation intérieure n'est pas incompatible avec une maîtrise des frontières extérieures. Elle confirme que si les Etats-membres consentent à mettre en commun les moyens nécessaires, les acquis européens peuvent être préservés, voire améliorés. Il sera toutefois nécessaire d'examiner avec vigilance ce nouveau dispositif, pour s'assurer que les moyens nécessaires lui soient effectivement octroyés, que les Etats soutiennent réellement ses activités, et si besoin, renforcer ses capacités d'action.

Et ceci, sans renier les engagements internationaux de l'Union et de ses Etats membres en matière de droit d'asile. Nous l'avons vu avec les événements de l'année 2015, une politique d'asile fondée sur la responsabilité des Etats du premier accueil ne peut suffire en cas d'afflux massif. Toutefois, le pas pris en 2016 avec l'accord avec la Turquie, consistant à renvoyer vers la Turquie des demandeurs d'asile et ce, indépendamment de leur situation réelle au regard du droit international de la protection, montre à quel point l'UE a perdu ses repères.

²⁹La nouvelle agence, qui remplace l'agence Frontex, disposera d'effectifs plus importants (une réserve de 1 500 gardes-frontières ou garde-côtes nationaux) et d'équipements grâce auxquels elle pourra répondre de façon plus efficace, en appoint, aux besoins des Etats membres. Elle exercera par ailleurs un travail de veille destiné à anticiper les difficultés d'une part et à mieux coordonner d'autre part les réponses des Etats membres face aux flux illégaux et aux activités criminelles transfrontalières.

Il est donc nécessaire d'aller plus loin **en renforçant la responsabilité propre de l'Union européenne en matière d'asile** en harmonisant les normes et les procédures, jusqu'ici laissées à l'appréciation des Etats membres. La Commission européenne a d'ailleurs présenté le 13 juillet 2016 trois propositions de textes visant à uniformiser, via des règlements, les normes en matière d'accueil, de procédure et d'octroi d'une protection internationale. Ces propositions doivent être adoptées au plus vite.

Au-delà, quatre axes devraient être poursuivis. En premier lieu, il convient de pérenniser un mécanisme de relocalisation des demandeurs de protection internationale afin d'instituer une solidarité effective et pérenne entre Etats. Les mécanismes temporaires ne sont qu'un pansement sur une jambe de bois. Les propositions de la Commission européenne allant dans ce sens doivent donc être soutenues. L'idée avancée par certains Etats membres prônant une solidarité flexible ne saurait être soutenue, car elle laisse encore trop de latitude aux Etats, dont certains préféreront payer des compensations financières plutôt que d'accueillir des demandeurs d'asile sur leur territoire.

En deuxième lieu, il faudrait créer une autorité commune de l'asile européen et un juge européen spécialisé en matière de protection internationale. La Commission européenne a proposé en mai 2016 de créer une agence de l'Union européenne pour les questions touchant à l'asile³⁰. Mais au-delà, la création d'une autorité commune en charge de toutes les demandes de protection internationale déposées sur l'ensemble du territoire européen est souhaitable. Au sein de chaque Etat membre, des agents détachés de cette autorité commune traiteraient les demandes de protection déposées sur le territoire national et les examineraient à l'aune des dispositions européennes, qui devraient être impératives. Ce dispositif serait complété par un tribunal spécialisé en matière de protection internationale, qui pourrait être saisi par un demandeur débouté afin que sa demande soit examinée. En cas de rejet par le tribunal spécialisé, un pourvoi devant la Cour de justice de l'Union européenne serait possible.

En troisième lieu, le corollaire est d'affirmer la reconnaissance mutuelle des décisions positives et la libre circulation des bénéficiaires d'une protection internationale. Les bénéficiaires des décisions d'octroi d'une protection internationale auraient un statut et des droits uniformes sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Il serait alors logique d'envisager la reconnaissance mutuelle des décisions alors qu'aujourd'hui, seules les décisions de rejet de demandes de protection sont reconnues entre Etats membres. A ce principe devrait s'ajouter le droit à la libre circulation des bénéficiaires sur le territoire de l'Union européenne, actuellement accordée après cinq années de présence sur le territoire d'un Etat membre. Octroyée avant ce délai de cinq ans, cela contribuerait à réduire la pression sur certains Etats membres comme l'Allemagne, puisque les bénéficiaires d'une protection seraient libres de s'installer ailleurs.

³⁰ Il s'agit de remplacer l'actuel Bureau Européen d'Appui en matière d'Asile et de s'assurer de la mise en œuvre effective dans chaque Etat membre des normes du Régime d'Asile Européen Commun (RAEC) et de leur cohérence (proposition du 4 mai 2016 (COM(2016)271).

Enfin, il sera nécessaire d'apporter des précisions sur la mise en œuvre de la directive Protection temporaire³¹. Celle-ci permet de faire face à des situations d'afflux massif de personnes déplacées, mais lors des arrivées massives au cours du printemps et de l'été 2015, cet instrument n'a pas été mobilisé du fait de l'imprécision de sa notion centrale, celle d'« afflux massif ». Ce flou juridique est un frein à une mise en œuvre effective du dispositif. La Commission européenne devrait donc proposer des critères objectifs de définition d'un afflux massif doit ainsi être soutenue.

Au-delà, devra bien finir par être posée la question de la **définition de la frontière extérieure de l'UE**. Car non seulement une politique de gestion des frontières plus efficace dépend de la stabilité de cette frontière, mais le projet politique européen lui-même doit, pour se concrétiser davantage, se définir dans l'espace. Où s'arrête-t-il ? Les grands principes qui caractérisent l'Union européenne ne suffisent plus à unir ses peuples. Se définir comme Européens en référence à une ligne imaginaire à l'Est - puisque tout Etat européen a vocation à rejoindre l'Union européenne – ne peut faire identité commune. L'implicite actuel selon lequel les Balkans ont vocation à entrer dans l'Union européenne, tandis que l'Ukraine et la Turquie ne l'ont pas, est un entre-deux qui se révèle nauséabond pour nos relations avec nos voisins mais aussi un poison pour la démocratie européenne.

Le Brexit, à travers la nécessaire invention d'une nouvelle relation avec l'Union européenne, est une opportunité de proposer une nouvelle forme d'association des pays des Balkans et de la Turquie à l'Union. Il est en effet indéniable qu'une relation étroite avec ses voisins balkaniques et la Turquie est dans l'intérêt de l'Union européenne. Elle ne passe toutefois pas nécessairement par l'appartenance pleine et entière à l'Union. Une telle association pourrait comprendre une intégration économique aussi étroite que possible, des possibilités de coopération dans des domaines d'intérêt mutuel (tels qu'échanges universitaires, scientifiques, culturels, judiciaires, entre les polices, dans la lutte contre le terrorisme ou pour la gestion des frontières). Mais de même que la Suisse, les pays de l'Espace économique européen (Norvège, Lichtenstein), l'Ukraine et bientôt les Royaume-Uni, coopèrent avec l'Union européenne de manière étroite sans en être membres, il est envisageable et souhaitable de proposer une association renouvelée aux pays des Balkans et à la Turquie, sans promesse d'adhésion. Les populations de ces pays, comme les citoyens européens, ont légitimement droit à une telle clarification.

Nos propositions :

- **Examiner avec vigilance la mise en fonction du nouveau Corps européen de garde-frontières et si besoin, renforcer ses capacités d'action.**
- **Pérenniser un mécanisme européen de relocalisation des demandeurs de protection internationale**
- **Créer une autorité commune de l'asile européen et un juge européen spécialisé en matière de protection internationale**

³¹ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 (JOCE L n°212 du 7 août 2001).

- **Affirmer la reconnaissance mutuelle des décisions positives et la libre circulation des bénéficiaires d'une protection internationale.**
- **Apporter des précisions sur la mise en œuvre de la directive Protection Temporaire.**
- **Une nouvelle forme d'association des pays des Balkans et de la Turquie à l'Union.**

1.2 - Une sécurité intérieure commune

Pour assumer son rôle d'entité politique garante, même subsidiairement par rapport aux Etats, de la sécurité de ses citoyens, l'Union européenne doit être dotée d'une capacité renforcée d'action en matière de sécurité intérieure. Ceci passe par un **changement profond de logique** en matière de coopération policière et pénale.

L'Europe (la notion mêlant ici Conseil de l'Europe et Union européenne) est en effet trop souvent critiquée comme défendant les libertés³² sans assumer de responsabilité en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité. Cette critique doit recevoir une réponse sérieuse dans le domaine de l'action policière et pénale, car sans cela, les libertés garanties par le droit européen pourraient être rejetées par les peuples européens.

L'Union européenne doit donc assumer une nouvelle dimension, celle d'un **acteur judiciaire et pénal à part entière**³³. Plusieurs initiatives ont posé les fondements de cette évolution : la progressive montée en puissance d'Europol³⁴ et, dans une moindre mesure, d'Eurojust³⁵ ; la structuration croissante du fichier SIS (*Schengen Information System*) ; l'adoption du fichier dit « PNR » (*Passenger Name Record*) ; enfin, l'adoption de textes harmonisant progressivement certains pans du droit pénal des Etats européens et contribuant ainsi à construire un embryon de droit pénal européen.

Sans remplacer les forces nationales, il est souhaitable qu'un **droit pénal européen mis en œuvre par une juridiction européenne spécialisée**, ou même par les juridictions nationales, s'ajoute ou se substitue lorsque sa valeur ajoutée par rapport à une action purement nationale

³² Libre circulation des personnes pour l'Union européenne et droits fondamentaux pour le Conseil de l'Europe et sa Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH).

³³ Pour plus de détails, voir Gabriel Arnoux, « *Accroître les compétences pénales de l'UE, une question de crédibilité politique* », <http://tnova.fr/notes/accroitre-les-competences-penales-de-l-ue-une-question-de-credibilite-politique>.

³⁴ L'Office européen de police (Europol) facilite l'échange de renseignements entre polices nationales en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité internationale et de pédophilie au sein de l'Union européenne. Depuis le 1er janvier 2010, Europol est une agence communautaire. Augmentant les pouvoirs de l'office en matière de criminalité transfrontalière, cette décision prévoit qu'il sera financé par le budget communautaire, mais également que le contrôle du Parlement européen sera accru.

³⁵ L'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) est l'agence européenne chargée de renforcer la coopération judiciaire entre les Etats membres par l'adoption, au niveau européen, de mesures promouvant une coordination des actions d'enquête et de poursuites débordant le cadre d'un seul territoire national. Institué en 2002, Eurojust faisait partie du troisième pilier de l'Union européenne avant sa disparition lors de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

est reconnue. Dès lors, c'est à une définition des crimes de dimension européenne qu'il conviendrait de procéder, tels que le terrorisme transnational, la lutte contre les groupes criminels organisés de types mafieux, la lutte contre le trafic des êtres humains et la pédophilie ou les conséquences de graves défaillances des forces de police et de l'autorité judiciaire dans un Etat ou une région, par exemple.

Toutefois, pour conduire de telles actions, il faudrait que le **mandat du Parquet européen soit étendu** au-delà de la seule protection des intérêts financiers de l'Union, comme actuellement proposé³⁶. Il devrait notamment avoir la responsabilité d'ouverture et de conduite d'enquêtes dans le domaine des crimes de dimension européenne.

De même, une **action européenne résolue dans le domaine du renseignement de sécurité** paraît aujourd'hui s'imposer. Des propositions utiles ont déjà été avancées et doivent être soutenues, notamment une meilleure participation des forces de sécurité nationales aux systèmes, comme le SIS, de partage du renseignement qui ne fait pas l'objet d'une procédure judiciaire (par exemple les fiches « S » en France), et doter les institutions existantes comme Europol d'une capacité à traiter de manière autonome le renseignement.

De manière générale, l'appel à la « coopération » entre agences nationales de renseignement relève largement du vœu pieux. Par définition, celles-ci rendent compte aux autorités politiques qui les instituent et continuent de se considérer propriétaires de leurs informations. Seule l'attribution de moyens pénaux européens autonomes permettrait de changer la donne.

Il est donc indispensable de conférer au niveau européen une **capacité de connaissance et de redistribution des informations** transmises par les agences nationales. Ce faisant, l'Union européenne développerait une capacité de production du renseignement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Afin de structurer et de systématiser ce renseignement « de facture européenne », il convient d'envisager qu'Europol **se rapproche du terrain** en créant des antennes nationales, voire régionales, sélectionnant ses lieux d'implantation tant du point de vue du rapprochement logistique des forces de sécurité nationales qu'en fonction des criminalités à traiter. **La mission d'Europol devrait être clarifiée** et serait de combattre les crimes de dimension européenne par leur caractère transfrontalier.

Si les compétences de l'Union européenne doivent être renforcées en matière de coopération policière, **ceci ne peut se faire au détriment des garanties des libertés fondamentales**. Or, comme l'ont montré les débats sur le PNR, l'équilibre entre protection des droits individuels et besoins des autorités de sécurité est délicat à trouver. Cependant, tout progrès dans l'intégration européenne dans ce domaine devrait être accompagné d'un renforcement équivalent des garanties des libertés fondamentales et du contrôle du juge sur les institutions chargées de la sécurité intérieure et des frontières.

³⁶ Voir Pierre Deletang, « L'institution du Parquet européen, c'est maintenant », <http://tnova.fr/notes/l-institution-du-parquet-europeen-c-est-maintenant>

La situation actuelle se caractérise par un parallélisme imparfait : alors que les principes en matière de libertés fondamentales sont développés au niveau européen (Cour européenne des droits de l'Homme principalement), les actions coercitives sont du ressort des seules autorités nationales. Cela conduit l'échelon européen à une vision parfois théorique de l'équilibre libertés/sécurité, et l'échelon national à se positionner comme seules véritablement responsables de la sécurité. Le développement d'une capacité policière européenne autonome permettrait de rendre l'Union européenne présente aux deux "bouts de la chaîne", ne pouvant donc plus être taxée de rhétorique abstraite. A l'inverse, les Etats membres ne pourraient plus se cacher derrière leur responsabilité sécuritaire pour refuser de coopérer avec les institutions européennes – et les autres Etats membres – au nom de leur soi-disant irresponsabilité (aux deux sens du terme, sans compétence et dépourvu de sens des responsabilités).

Nos propositions :

- Développer le système de collecte d'informations SIS en y intégrant des renseignements extra-procéduraux (type "fiches S"), et doter Europol d'une capacité d'analyse et de redistribution des renseignements ainsi centralisés.
- Définir les crimes de caractère européen et doter le Parquet européen des moyens d'ouverture et de conduite d'enquêtes dans ces domaines.
- Faire d'Europol une police européenne autorisée, sous la conduite du Parquet européen, à conduire des enquêtes relevant des crimes de caractère européen et à procéder aux arrestations et collecte de preuves en vue de jugement.
- Créer un réseau territorial d'unités décentralisées d'Europol dans les différents Etats membres.

1.3 - Des relations économiques extérieures au service du développement durable et des citoyens européens

La politique commerciale européenne est souvent décriée. L'alternative – à savoir des politiques commerciales nationales – ne permettrait pas à chaque Etat de défendre individuellement ses intérêts et sa souveraineté. De plus, première puissance commerciale du monde³⁷, l'Union européenne ne pourrait se refermer sur elle-même sans dommages majeurs pour son économie et le bien-être matériel de ses citoyens.

Mais si l'ouverture économique internationale est un accélérateur du changement structurel et un levier de productivité, elle comporte une ambiguïté. L'ouverture commerciale produit des effets bénéfiques au prix d'une accélération de changements liés au progrès technique dont beaucoup d'Européens, en tant que salariés, se voient comme les perdants. Une autre ambivalence ressort des perceptions : si les Européens conviennent généralement que l'ouverture est nécessaire à la

³⁷ L'Union européenne représente 17% de la richesse créée dans le monde. Premier marché de consommation par le pouvoir d'achat moyen de ses 500 millions de consommateurs, elle reçoit 55% des investissements américains directs à l'étranger et est le premier marché d'exportation de plus de 80 pays, tandis que 30 millions d'emplois européens dépendent directement du commerce extérieur.

croissance et profitable aux consommateurs, ils craignent, en tant que citoyens, que les agents économiques non européens, par leur puissance perçue comme supérieure aux acteurs étatiques, imposent leurs règles du jeu en termes de localisation des activités productives, de normes ou d'investissements, et mettent en cause la capacité des Etats, et même de l'Union européenne, à réguler leurs activités.

Dans ces conditions, il n'est plus possible de poursuivre la libéralisation des échanges sans que les bénéfices en soient partagés et que les règles en soient renforcées. C'est d'autant plus vrai que, dans les accords commerciaux contemporains, on ne parle plus seulement de réduction des droits de douane mais d'harmonisation de normes qui sont du ressort de la décision démocratique. **Réguler les échanges et la mondialisation** doit redevenir l'ambition première de la politique commerciale européenne. Alors que les marchés sont aujourd'hui largement ouverts, ce qui reste fermé ou protégé est, par définition, ce qui importe le plus aux sociétés, le socle de leurs préférences collectives. C'est de ces préférences collectives que la politique commerciale doit repartir pour concilier compétitivité économique, soutenabilité environnementale, et acceptation sociale et politique de la mondialisation. Cela passe par cinq grands axes d'action.

Le premier axe est de réinvestir **le champ multilatéral** et d'y insuffler de nouvelles idées. Plusieurs chemins s'offrent à l'Union européenne. D'une part, si elle doit redonner la primauté aux négociations commerciales qui se déroulent au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), elle doit également soutenir les initiatives d'autres organisations internationales pour établir des règles internationales plus contraignantes dans d'autres domaines (Organisation internationale du travail, remise à l'ordre du jour d'une Organisation mondiale de l'environnement, gouvernance des océans). Ainsi, le commerce ne serait plus le seul domaine couvert par des règles contraignantes.

D'autre part, et surtout, l'Union européenne doit **s'appuyer sur la force régulatrice de son propre** marché pour l'exporter à travers l'ensemble de son action, et pas seulement sur les accords commerciaux. En impliquant la société civile ainsi que les organisations internationales concernées, l'Europe a promu ces dernières années des initiatives innovantes en matière d'exploitation durable du bois (FLEGT), de pêche durable (lutte contre la pêche illégale), d'importation des diamants et tout récemment, des minerais issus des zones de conflits³⁸. Généraliser ces approches permettrait de promouvoir des échanges commerciaux s'inscrivant pleinement dans une logique de développement durable et de régulation de la mondialisation, et pas seulement de maximisation des volumes échangés.

³⁸ L'initiative FLEGT ("*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*") vise à lutter contre la déforestation illégale et repose d'une part sur un règlement européen interdisant la commercialisation de bois coupés illégalement et facilitant l'accès aux bois certifiés, et d'autre part sur des accords de partenariat volontaire avec les pays en développement exportateurs de bois, qui visent à les aider à développer un système robuste de gestion des forêts et de la légalité de leurs exportations. Les réglementations européennes contre les importations de produits de la pêche illégaux et de diamants et minerais extraits dans des zones de conflits reposent sur des principes similaires en interdisant les importations non conformes aux principes édictées par l'UE et en aidant les pays exportateurs à les satisfaire (pour les minerais: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1587>).

La priorité à cet égard sera de **réconcilier la politique climatique et la puissance économique de l'Union**. Si l'Europe veut réussir sa transition vers une économie bas-carbone, elle doit lutter contre le risque de concurrence déloyale provenant d'acteurs soumis à des limitations d'émissions de gaz à effet de serre moins rigoureuses. En l'absence de règles admises au sein de l'OMC car considérées comme discriminatoires des importations, une « taxe carbone aux frontières » serait attaquable juridiquement. Plus judicieux serait un système mondial de « certification bas-carbone » au périmètre des entreprises, secteur par secteur, sur un principe similaire à celui des normes ISO, qui s'appliquerait à la fois aux entreprises européennes et à toute entreprise exportatrice vers l'Union européenne, permettrait de rétablir les conditions d'une concurrence plus juste et respectueuse du climat tout en renforçant la gouvernance mondiale³⁹.

Le deuxième axe est de **concentrer les accords bilatéraux** sur un nombre limité de pays à haut potentiel économique (ex. Chine, Inde, Japon). Ces accords devraient se concentrer uniquement sur l'accès au marché et les aspects qui y sont directement liés. D'autres accords pourraient éventuellement concerner des domaines précis (protection des investissements, propriété intellectuelle), ce qui permettrait de les adopter plus facilement car moins « chargés » en préférences collectives.

Le troisième axe est de mettre en place une **panoplie complète d'instruments permettant de défendre nos intérêts économiques**. En premier lieu, les pratiques déloyales restent monnaie courante et, dans de nombreux pays, le soutien direct ou indirect de l'Etat permet aux entreprises de proposer des prix qui ne reflètent pas des conditions concurrentielles normales. L'Union doit renforcer ses instruments de défense commerciale (règles anti-dumping et anti subventions) face à des pratiques qui menacent parfois des secteurs économiques entiers.

En second lieu, il convient d'instaurer un contrôle des investissements non-européens. Il s'agirait d'imposer un examen approfondi lorsque l'acquéreur est une société contrôlée en droit ou en fait par un Etat non-européen et de bloquer une transaction (généralement une acquisition ou une fusion) qui compromettrait la sécurité ou les intérêts vitaux européens. Les Etats-Unis, avec le *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS), mais aussi le Canada, l'Australie et la France sont dotés d'un tel mécanisme⁴⁰.

Il s'agit enfin d'établir le principe de la réciprocité en matière d'accès aux marchés publics. Alors que les marchés publics européens sont très largement ouverts aux pays tiers, ce n'est pas le cas pour la plupart de nos partenaires, tandis que les concessions obtenues dans ce domaine dans les accords commerciaux bilatéraux sont souvent maigres. Une proposition en ce sens de 2012, à l'initiative de Michel Barnier, n'a toujours pas été adoptée faute d'un soutien suffisant des Etats membres. La Commission devrait donc relancer l'idée et forger le compromis politique nécessaire entre Etats membres.

³⁹ Pour plus de détails voir François Barthélémy et Antoine Guillou, « *Pour une stratégie climatique ambitieuse – Des propositions pour agir sans attendre* », ([http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/261/original/07112016 - Pour une strat gie climatique audacieuse.pdf?1478512700](http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/261/original/07112016_-_Pour_une_strategie_climatique_audacieuse.pdf?1478512700)).

⁴⁰ Le ministre allemand de l'économie Sigmar Gabriel a présenté une initiative dans ce sens en octobre 2016.

Le quatrième axe consiste, pour utiliser les mots de Paul De Grauwe, à « **prendre le parti des perdants de la mondialisation** »⁴¹. Cela implique, d'abord, de conduire une analyse fine des conséquences sectorielles et géographiques de l'ouverture internationale. Ensuite, la Commission européenne, à la fois négociatrice commerciale et responsable du budget européen, a le devoir d'évaluer non seulement les bénéfices mais aussi les coûts de l'ouverture commerciale, et de proposer des solutions pour en amortir les conséquences économiques et sociales. Le Fond européen d'ajustement à la mondialisation pourrait remplir ce rôle mais il n'est doté que d'environ 150 millions d'euros par an pour la période 2014-2020 – un montant beaucoup trop faible compte tenu de l'enjeu. Au-delà de ce fond, il importe de lier beaucoup mieux l'ensemble des fonds structurels européens aux changements structurels liés à l'ouverture économique internationale (voir section 3.2.)

Le cinquième axe, enfin, est de **rétablir la légitimité de la politique commerciale européenne**. Rare politique européenne ressortant de la compétence exclusive de l'Union européenne, et seule à même de peser sur la mondialisation, sa légitimité démocratique est en question. Depuis l'adoption du traité de Lisbonne, la politique commerciale est pourtant sous le contrôle du Parlement européen, dont l'accord est indispensable pour la ratification des accords de libre-échange.

Toutefois, comme l'ont montré le refus de l'accord de commerce anti-contrefaçon (ACTA) par le Parlement européen⁴² et les turbulences qu'a traversées la ratification de l'accord CETA avec le Canada, des conflits de légitimité se font jour et sont préoccupants pour la capacité d'action future de l'Union européenne. Ils sont directement liés d'une part, au maintien de compétences nationales au sein des accords commerciaux de l'Union européenne, qui implique la ratification par les vingt-huit parlements nationaux⁴³ en sus du Parlement européen et du Conseil, et d'autre part, à l'opacité du lancement des négociations⁴⁴. Cet état de fait laisse le champ libre à une utilisation politicienne des inquiétudes légitimes que peuvent soulever les négociations une fois lancées.

S'il ne s'agit pas de plaider pour un retour en arrière sur le traité de Lisbonne, qui a renforcé la compétence de l'Union et donc en principe ses moyens d'action collective, alors un pas supplémentaire doit être fait vers plus de contrôle démocratique. C'est au moment de l'attribution des mandats de négociation à la Commission européenne que des débats ouverts dans les enceintes parlementaires européennes et nationales, à côté de celles tenues au sein du Conseil,

⁴¹ Voir Paul De Grauwe, « *What future for the EU after Brexit ?* », <https://www.ceps.eu/publications/what-future-eu-after-brexit>

⁴² Le Conseil et donc les Etats membres avaient donné leur accord tant au lancement des négociations qu'au résultat des négociations. Mais cet accord, initié par les Etats-Unis avec un objectif peu clair, a suscité une forte mobilisation de larges parts de la société civile qui s'est exprimée aussi bien auprès du Parlement européen que des différents gouvernements nationaux. Diplomatiquement, il était plus facile de laisser aux parlementaires européens la responsabilité d'un rejet que pour un Etat membre de s'opposer seul à un accord voulu par les Etats-Unis.

⁴³ Dans le cas du CETA, ce sont en fait 38 assemblées qui ont été consultées !

⁴⁴ Voir Charles de Marcilly, « *La politique commerciale de l'UE au risque des défis internes* », <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0407-la-politique-commerciale-de-l-union-europeenne-au-risque-des-defis-internes>

devraient se tenir afin de définir ouvertement les objectifs assignés à ces négociations. L'évaluation par les assemblées parlementaires des résultats des accords conclus en serait facilitée car elles pourraient s'appuyer sur un soutien politique beaucoup plus fort dès l'origine.

Nos propositions :

- **Rétablir la priorité au multilatéralisme et soutenir les initiatives dans toutes les organisations internationales pour établir des règles internationales contraignantes dans d'autres domaines que le commerce.**
- **Utiliser la force régulatrice du marché européen pour exporter les normes européennes dans les instances de normalisation internationales existantes ou à créer. Donner la priorité à cet égard à l'introduction d'un système international de certification « bas-carbone » des entreprises.**
- **Etablir des priorités commerciales bilatérales limitées, claires, économiquement bien étayées et centrées sur l'accès au marché.**
- **Maintenir une défense commerciale efficace contre les pratiques commerciales déloyales.**
- **Instaurer un contrôle des investissements non-européens sur le modèle du CFIUS américain.**
- **Etablir le principe de la réciprocité en matière d'accès aux marchés publics.**
- **Mieux doter le Fond d'ajustement à la mondialisation et faire de l'ajustement l'ouverture internationale la priorité des fonds structurels européens.**
- **Inclure le Parlement européen et les parlements nationaux dans la décision d'ouvrir une négociation commerciale et sur ses objectifs.**

2 - A MONNAIE UNIQUE, GOUVERNANCE ECONOMIQUE UNIQUE ET CAPACITE DE REGULATION DU CAPITALISME FINANCIER

Il convient de rappeler que si les règles de gouvernance de la zone euro ont été mal conçues, leur application par les instances européennes s'est montrée inflexible, excessivement focalisée sur le déficit et l'endettement publics et incantatoire s'agissant des réformes dites structurelles car faiblement accompagnée de moyens pour accompagner les Etats membres. Cette approche a eu des effets récessifs au cœur de la crise de 2008-2009, puisque combinée à l'absence de mécanismes de résolution des crises financières. Elle a détourné les ressources publiques des investissements de long terme pour assurer le sauvetage des institutions financières et réduire l'endettement public. Rétablir un meilleur équilibre entre exigence budgétaire, réformes structurelles et capacité d'investissement pour le long terme devrait donc être la priorité d'ensemble.

Mais la gouvernance de la zone euro doit être également renforcée. Suite à la gestion de la crise de l'euro et de la crise de la dette grecque, l'Union n'a que partiellement traité des questions systémiques qui font l'incomplétude de l'Union monétaire et l'inefficacité de sa gouvernance. Quatre volets fondamentaux doivent être abordés : la soutenabilité du système bancaire (quelles

régulations pour la renforcer sans que, en cas de crise de la dette privée, ce soit les contribuables qui doivent assurer la pérennité des banques ?) ; la politique budgétaire, donc la gestion en commun des finances publiques nationales (comment gérer les chocs asymétriques et quelle solidarité entre Etats en matière de dette souveraine lorsque l'existence de la monnaie unique est en jeu ?) ; une politique claire et efficace de traitement des déséquilibres macroéconomiques non budgétaires ; et la démocratisation de la gouvernance de la zone euro.

Les propositions ne manquent pas. Elles examinent toutes trois aspects capitaux : l'édification d'un système bancaire européen efficace et solide ; le renforcement des mécanismes de surveillance et de gestion des déficits et des dettes publics ; et le besoin d'une capacité budgétaire propre à la zone euro⁴⁵. De plus, il est impératif de mettre un frein à la concurrence fiscale et sociale entre Etats, qui a remplacé une concurrence monétaire devenue impossible, et ce à l'abri d'une Union impuissante en matière fiscale et sociale.

2.1 - Une Union bancaire à parachever⁴⁶

Parmi les sujets les plus urgents figure **la régulation du système bancaire européen**⁴⁷. Rappelons que l'Union bancaire est un facteur crucial de stabilisation de la zone euro et de lutte contre la fragmentation de l'espace financier européen, mais elle ne peut jouer pleinement son rôle que si l'architecture institutionnelle qu'elle implique va jusqu'à son terme. Cependant, ses développements piétinent de manière inquiétante.

En effet, le principe d'une solidarité entre déposants européens, par le truchement d'une garantie ou d'une assurance européenne des dépôts, est toujours bloqué dans des négociations intergouvernementales à la logique aussi classique que mortifère⁴⁸. C'est pourtant un instrument essentiel pour renforcer la stabilité financière puisqu'en l'absence d'assurance des dépôts pan-européenne, les déposants soupçonnant que leur Etat serait incapable de protéger leur argent peuvent, dans une prophétie auto-réalisatrice, provoquer une fuite massive de capitaux. Mais la

⁴⁵ Voir le rapport des présidents des cinq institutions européennes (Commission, Conseil européen, Eurogroupe, Banque centrale européenne, Parlement européen), http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf. Egalement, Maria Demertzis et Guntram B. Wolff, « What are the pre-requisites for a euro-area fiscal capacity ? », http://bruegel.org/2016/09/what-are-the-prerequisites-for-a-euro-area-fiscal-capacity/?mc_cid=6d606d0900&mc_eid=8aca1a91bb

⁴⁶ L'Union bancaire se compose de trois piliers : un mécanisme de supervision unique sous les auspices de la Banque centrale européenne (opérationnel depuis novembre 2014) ; un mécanisme de résolution unique (entré en vigueur en janvier 2016) ; une assurance ou garantie des dépôts européenne, qui n'existe pas (les dispositifs nationaux ont été renforcés et harmonisés en 2014). Pour plus de détails, voir Laurence Scialom, « *Union bancaire inachevée : danger !* », <http://tnova.fr/notes/union-bancaire-inachevee-danger>.

⁴⁷ Les résultats des derniers tests de stress de juillet 2016 soulignent la persistance de poches de fragilité bancaire (banques italiennes et allemandes notamment), or la solidité du système bancaire européen est conditionnée par la fragilité de ses maillons les plus faibles.

⁴⁸ En particulier, les Etats membres en situation macroéconomique favorable (alors même que leurs banques sont les plus risquées d'Europe comme l'Allemagne) défendent, pour des raisons principalement de politique intérieure, l'idée que la solidarité entre Européens ne peut être un objectif politique de la régulation bancaire.

garantie des dépôts au niveau européen est également un pilier fondamental pour compléter l'euro car les quatre cinquièmes environ de la masse monétaire est composée de dépôts.

Par ailleurs, les interrogations sont grandes quant à la volonté réelle des gouvernements d'appliquer le principe de la "privatisation des pertes" en cas de faillite bancaire. Les règles européennes en place⁴⁹ indiquent que les fonds utilisés pour sauver une institution bancaire en faillite doivent provenir en premier lieu des actionnaires, des créanciers et des plus riches clients de la banque. Pourtant, il n'est pas du tout acquis que ces principes seront, le moment venu, effectivement appliqués, car chaque Etat membre souhaite – sans le dire – se garder la possibilité de faire intervenir également un soutien public. Or, ce principe du "*bail in*" n'est crédible que s'il repose sur la perspective de son application effective puisqu'il a pour objectif premier d'infléchir le comportement des banques en matière de prises de risque excessives. Maintenir le doute sur son application tend à perpétuer l'idée que les grandes banques européennes sont trop influentes pour faire faillite et donc qu'elles peuvent continuer à suivre des stratégies risquées, les profits continuant à être privés tandis que les pertes, elles, seraient assumées par les Etats et les contribuables.

Une des raisons de ces hésitations réside dans l'absence d'action sur la **structure des groupes bancaires européens**, qui est portant un prérequis au renforcement de la crédibilité des mécanismes de redressement et de résolution bancaire. Ce principe permet d'empêcher les banques de dépôts utilisées par les particuliers de spéculer dangereusement en utilisant ces dépôts. Au nom de la défense des grandes banques universelles, un projet de directive sur la séparation structurelle entre banque commerciale et banque d'investissement est bloqué, notamment par la France et l'Allemagne.

Au-delà de la structure des banques, c'est de plus **d'intégration financière** dont l'économie européenne, et notamment la zone euro, a besoin. Car il est nécessaire que l'épargne privée soit moins investie dans son espace national et davantage dans les autres Etats membres. La raison est que la diversification au-delà de l'économie nationale assure une meilleure stabilité financière, d'une part, et un moindre coût pour l'investissement privé que le recours à l'emprunt bancaire, d'autre part⁵⁰. Or le secteur bancaire est un des rares secteurs économiques à échapper à la dispersion géographique de la production que connaissent la plupart des autres secteurs industriels et des services en Europe. Le coût de banques mono-pays, souvent très importantes et donc « systémiques » au niveau national mais très mal diversifiées, est très élevé en cas de turbulence exogène⁵¹. Accroître l'attractivité des marchés de capitaux pour le

⁴⁹ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 sur le redressement et la résolution des établissements, JO UE du 12/06/2014.

⁵⁰ Diversifier au-delà de ses frontières a le double avantage de protéger l'épargne nationale mais aussi chacun des pays parce que tout choc asymétrique est absorbé par un pool d'investisseurs plus vaste, ne mettant donc pas en péril, en principe, la poursuite du financement du pays (voir François Meunier, « *L'intégration financière européenne, un enjeu décisif* », <http://www.telos-eu.com/fr/europe/lintegration-financiere-europeenne-un-enjeu-decisi.html>).

⁵¹ Pia Hüttl et Dirk Schoenmaker calculent que la recapitalisation des principales banques européennes durant la période 2008-2014 s'est élevée à 4,8% du PIB (contre 4% en moyenne dans les pays développés dans la période 1970-2011), mais que les montants varient beaucoup selon les pays européens en fonction de la profondeur de la

financement de l'investissement privé d'une part, et orienter la réglementation et la surveillance des banques vers la réduction des oligopoles nationaux, d'autre part, est donc un chantier majeur des prochaines années⁵².

Nos propositions :

- La mise en place d'un système européen de garantie des dépôts.
- La mise en œuvre des règles relatives à la résolution et au redressement des institutions bancaires et non-bancaires.
- La réglementation de la structure des groupes bancaires pour protéger les dépôts des activités spéculatives
- L'intégration des marchés de capitaux pour réduire la concentration de l'activité des banques sur un seul Etat membre

2.2 - Les dettes publiques, une question d'intérêt commun

S'agissant des finances publiques, et donc de la question des dettes publiques nationales, il convient de départager définitivement les deux grandes options qui permettraient de résoudre, à court terme, la majeure partie des critiques que soulève la situation actuelle.

La première option consisterait à renforcer les institutions centrales, par exemple en conférant à un ministre des finances européen un pouvoir de veto sur les budgets nationaux pour que ceux-ci tiennent compte de la situation de l'ensemble de la zone monétaire. Il s'agit d'éviter les comportements de type "passager clandestin" (surcroît de dépenses publiques, que facilite un taux d'intérêt réduit du fait d'un emprunt public contracté dans une devise forte), mais également des comportements non coopératifs de type mercantilistes (accumulation de réserves et d'excédents publics au détriment des Etats membres déficitaires tant par la balance commerciale que dans leurs comptes publics). Cette option se contente de viser des politiques budgétaires concordantes afin de synchroniser les situations des comptes publics dans les différents Etats. Elle implique une renonciation forte des Etats membres à leur souveraineté, sans pour autant assurer de l'efficacité du résultat global, tout en soulevant la question de la légitimité d'un tel ministre des finances européen, surtout s'il était l'émanation des seuls gouvernements nationaux.

Une autre option consisterait à supprimer toute référence à des règles communes de comportement en matière budgétaire, et reposerait sur **un mécanisme obligatoire, non négociable et centralisé**, qui conférerait à une autorité supranationale les pouvoirs nécessaires pour rétablir les finances publiques, à l'instar des règles prévues dans les systèmes politiques nationaux lorsqu'une entité d'un niveau géographique inférieur se retrouve en situation de faillite

crise et de la taille du secteur bancaire. Ainsi, le coût de la recapitalisation s'est élevé à 40% du PIB en Irlande, 22% en Grèce, 20% en Slovaquie, 8% en Espagne et Belgique, mais seulement 1,4% en France (voir « *Fiscal capacity to support large banks* », http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/10/PC_17_16-1.pdf).

⁵² D'ores et déjà initié par la Commission européenne via son initiative d'Union des marchés de capitaux (Communication COM(2015)468 final du 30/09/2015).

ou quasi-faillite. Plus audacieuse politiquement, cette option impliquerait une réforme importante du Mécanisme européen de stabilité⁵³, en élargissant son mandat et en supprimant la négociation intergouvernementale de la prise de décision.

Une telle procédure, similaire au chapitre 9 du droit des faillites américain, ne serait possible et efficace que si, d'une part, elle était articulée autour de règles strictes et préétablies (sous peine d'être victime des négociations intergouvernementales et de leur contingence politique) et, d'autre part, si elle pouvait recourir à des ressources financières importantes afin de permettre à l'Etat de continuer d'assurer ses fonctions essentielles tant administratives qu'économiques. Cette option permettrait toutefois de redonner aux Etats membres une flexibilité budgétaire à court terme, et table sur le fait que la crainte d'être soumis à un régime de contrôle administratif sévère en cas de restructuration de la dette souveraine aurait bien plus d'effets que des sanctions finalement jamais appliquées.

La situation actuelle est un entre-deux : le semestre européen prétend faire pression sur les Etats membres, théoriquement soumis à des sanctions en cas de non-respect des Traités. Dans le même temps, lorsque des problèmes sérieux se présentent, l'actuel Mécanisme européen de stabilité n'a pour mandat que de secourir les banques, tandis que les Etats sont soumis, pour être aidés à honorer leurs dettes, à un programme de réformes économiques sous la surveillance de la fameuse "troïka", condition *sine qua non* pour bénéficier des ressources - très limitées - de l'UE et - plus importantes - du Fonds monétaire international (FMI), et de la bonne volonté de la BCE. Par contraste, les prêts du FMI, s'ils sont également conditionnés à des réformes, permettent un soutien budgétaire complet.

Ces deux branches de l'alternative sont toutefois, pour le long terme, un idéal de second-rang. De manière optimale, dans une zone monétaire unifiée, les chocs économiques devraient être absorbés en priorité par une capacité budgétaire supranationale, parallèlement au soutien apporté par la politique monétaire. C'est donc d'un **budget spécifique à la zone euro** dont on a besoin. Pour cela, quelques grands principes méritent d'être posés.

En premier lieu, cette capacité budgétaire européenne devrait être **gérée au niveau supranational, par une institution européenne « fédérale »** telle que la Commission européenne et la Banque centrale européenne. Il est inconcevable que sa gestion soit confiée à la négociation entre gouvernements, sous peine de devenir complètement inopérant tant une négociation diplomatique est incapable de produire des décisions tranchées et rapides. De plus,

⁵³ Le mécanisme européen de stabilité (MES) est un dispositif de gestion des crises financières de la zone euro qui remplace depuis 2012 le Fonds européen de stabilité financière et le Mécanisme européen de stabilité financière, mis en place en réponse à la crise de la dette publique. Il ne concerne que les Etats membres de la zone euro. Le MES est une institution financière qui peut lever des fonds sur les marchés financiers pour un montant allant jusqu'à 700 milliards d'euros afin d'aider, sous conditions, des Etats en difficulté à participer à des sauvetages de banques privées et de limiter les taux d'intérêts des pays en difficulté. Le statut intergouvernemental unique du traité créant le MES, la conditionnalité de l'aide aux exigences du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et le droit de veto accordé *de facto* à l'Allemagne et la France ont fait l'objet de nombreux débats.

la complémentarité d'un tel budget avec le budget commun aux 28 Etats membres, géré par la Commission et contrôlé par le Parlement européen, devrait être assurée.

En deuxième lieu, elle doit respecter des **principes d'utilisation clairs**. Son objectif ne pourrait être le rééquilibrage des déficits publics ou macroéconomiques, car ceci serait la charge du mécanisme présenté ci-dessus. Dans une logique de stabilisateur automatique de dimension européenne, l'objectif devrait être de **préserver la fonction de « welfare state » des Etats**. Plusieurs propositions ont été faites⁵⁴, notamment une assurance chômage européenne complémentaire aux mécanismes nationaux (voir plus loin section 2.3). C'est une idée à soutenir dans la mesure où ce type de dépenses subit classiquement les conséquences les plus lourdes en cas de crise, et où la légitimité de la « rigueur » européenne ne pourrait que sortir renforcée d'une telle intervention de solidarité. Liée à des turbulences du capitalisme financier mondialisé, une telle intervention aurait de plus le mérite de protéger les citoyens des aléas de la mondialisation comme évoqué à la section 1.3.

Parallèlement, une telle construction devrait mettre en commun les besoins d'investissement de dimension européenne en permettant au niveau national d'assurer un équilibre à long terme de ses finances publiques puisque les chocs seraient compensés au niveau européen. Le niveau supranational pourrait être en déficit et s'endetterait au nom de toute la zone. Les Etats membres n'auraient plus besoin d'être en déficit. Dans cette logique, un **fonds européen d'investissements stratégiques** intervenant directement afin de préserver les investissements dans des domaines de dimension continentale – notamment la transition vers une économie bas-carbone -, tout aussi victimes des politiques nationales et européennes de redressement des comptes publics, devrait être mis en place (voir sections 3.1. et 3.2).

Enfin, cette capacité budgétaire devrait être **contrôlée démocratiquement**. Cette question est traitée à la section 5.

Nos propositions :

- Une procédure de restructuration de la dette reposant sur une autorité supranationale, des règles précises et non négociables et la mise à disposition automatique de fonds significatifs permettant de pallier les besoins les plus urgents de l'Etat membre en difficulté.
- A moyen terme, un budget propre à la zone euro permettant de compenser les chocs asymétriques par une assurance chômage complémentaire du niveau national et un fonds européen d'investissements stratégiques.

2.3 - Equité fiscale et sociale

⁵⁴Voir Nathalie Julia Spath, «Automatic stabilizers for the Euro area: what is on the table? », <http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/06/CyclicalStabilisation-Spath-JDIB-June16-1.pdf>, et Frank Vandenbroucke, « Automatic stabilizers for the Euro area and the European social model », <http://www.institutdelors.eu/media/stabiliserssocialeurope-vandenbroucke-jdi-sept16.pdf?pdf=ok>.

L'Union européenne doit aussi aller plus loin là où les divergences entre Etats tournent à la concurrence déloyale et mettent en cause leur capacité à financer leurs systèmes de protection sociale ou à assurer l'équité face à l'impôt. Que ceci se heurte à l'obstacle de l'unanimité pour décider (fiscalité) ou à la limite des compétences de l'Union (protection sociale et droits sociaux) ne peut être un argument valable au moment où l'ampleur de l'évasion fiscale est régulièrement révélée par les médias (exemples d'UBS, *LuxLeaks*, *Panama papers*, etc.) et où les abus du recours aux travailleurs détachés nourrissent les populismes contre les travailleurs étrangers. Ces phénomènes mettent, de plus, en cause l'efficacité et la légitimité des quatre libertés sur lesquelles repose le marché intérieur européen (liberté de circulation des marchandises, des services, des capitaux et des travailleurs).

Pour une harmonisation de la fiscalité des entreprises et des revenus mobiles

En matière de fiscalité, le vice de conception, à savoir la réglementation au niveau européen des libertés d'établissement, de circulation des capitaux et de circulation des travailleurs, et la législation de la fiscalité au niveau national, agit actuellement au bénéfice des grandes entreprises, car elles ont les moyens de jouer sur les différences entre législations nationales. Il est indispensable que l'Union européenne agisse, d'une part, contre les régimes fiscaux excessivement avantageux, et d'autre part, pour harmoniser en priorité les règles portant sur les facteurs de production les plus mobiles.

Plusieurs avancées précieuses ont récemment été enregistrées. Sur le premier point, la politique de concurrence peut et doit jouer un rôle plus actif en considérant comme **aides d'Etat illégales les régimes fiscaux dérogatoires** ayant pour seul but d'attirer la domiciliation fiscale de grands groupes sans établissement de leurs activités de production dans l'Etat membre. Sur le deuxième point, des premiers pas importants ont été faits en faveur de la transparence et de l'échange d'information entre administrations fiscales, à travers l'échange automatique d'information liées aux avoirs financiers des personnes au sein de l'Union européenne. Sous l'impulsion des Etats-Unis, une évolution similaire s'est engagée au niveau international, et l'Union européenne devrait être à la pointe des efforts engagés dans la lutte contre les paradis fiscaux, notamment au sein de l'OCDE. L'enjeu sera cependant d'assurer que les administrations fiscales nationales procèdent effectivement aux redressements nécessaires et donc de doter l'Union européenne des pouvoirs nécessaires.

L'étape supplémentaire viendra d'une harmonisation de la fiscalité appliquée aux facteurs de production mobiles. La priorité doit être **l'harmonisation de l'imposition des bénéficiaires** des sociétés. Le projet de base commune d'imposition des sociétés est la première pierre à l'édifice, pour renforcer la transparence entre les différents régimes nationaux, donc en rendant beaucoup plus difficiles les stratégies agressives de type rescrits fiscaux, et pour ultérieurement envisager une harmonisation des taux d'imposition. L'expérience des Etats-Unis, où l'Etat du Delaware

compte plus de sociétés que d'habitants⁵⁵, montre que les difficultés seront nombreuses pour inclure l'ensemble des revenus des entreprises au sein de cette base commune. A terme, l'objectif devrait être l'établissement d'une **fiscalité commune du patrimoine et des revenus des personnes physiques** lorsque ceux-ci sont situés hors du territoire de leur Etat membre de résidence.

Nos propositions :

- Qualifier d'aide d'Etat illégale tout régime fiscal dérogatoire ayant pour seul but d'attirer la domiciliation fiscale de grands groupes sans établissement de leurs activités de production dans l'Etat membre
- Harmoniser la base d'imposition des bénéficiaires des sociétés dans un premier temps, les taux ensuite
- Etendre l'harmonisation à la fiscalité des revenus du patrimoine et des revenus des personnes physiques lorsque ceux-ci sont situés hors du territoire de leur Etat membre de résidence

Renforcer les droits individuels et la capacité d'action de l'Etat providence

L'Union européenne est un espace de circulation du travail, d'établissement des entreprises et de prestations de services, dans lequel les régimes de prestations et charges sociales ainsi que le droit du travail sont du ressort national. Il existe certes un socle commun proclamé dans la Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs de 1989, largement repris dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2012, mais sa mise en œuvre relève des Etats membres, l'Union européenne intervenant uniquement en tant que garante du droit à la libre circulation des travailleurs et du principe de non-discrimination qui s'y attache.

Il convient au préalable d'affirmer quelques principes. D'une part, **il ne saurait être question de remettre en cause le droit de circuler** librement dans l'espace Schengen, de résider dans l'Etat membre de son choix et de travailler sans discrimination vis-à-vis des travailleurs nationaux. D'autre part, **l'harmonisation des régimes sociaux n'est guère envisageable** étant donnée l'hétérogénéité des systèmes nationaux de protection sociale. Aucun progrès ne peut être effectif sans tenir compte de cette diversité. Sans impliquer un contrat social commun, très difficile politiquement à envisager, un dernier principe devrait cependant être posé : permettre à chacun d'animer son contrat social au niveau national. Il est donc nécessaire d'agir pour rétablir l'équité interpersonnelle et préserver l'Etat providence en suivant un principe directeur et en fixant quelques priorités.

Le principe directeur est que les formes de l'action européenne sont multiples. L'harmonisation des règles est optimale dans le cas des « biens publics européens ». Il s'agit de les définir. Ainsi, en matière de stabilisation interne à la zone euro, les mécanismes fédéraux sont adaptés. Pour

⁵⁵ Le Delaware attire l'établissement des sociétés en exonérant les revenus tirés des actifs immatériels situés hors de son territoire.

les autres aspects, et notamment les prélèvements et les salaires, seule une coordination à plusieurs niveaux semble possible, sur la base d'objectifs communs et de déclinaison nationale d'instruments.

La priorité est de rétablir l'équilibre entre droits des personnes et droits des entreprises, et de rendre aux Etats providence leur capacité d'action pour pérenniser et moderniser leurs systèmes de protection sociale.

S'agissant des droits individuels, il convient de favoriser la coordination salariale au niveau européen. Un premier élément consiste dans la mise en place d'un **salaire minimum à l'échelle de l'Union européenne**. Dans un premier temps, il s'agirait de la mise en place du principe d'un salaire minimum dans tous les Etats membres, en acceptant des niveaux de rémunération différents étant donné la grande différence de niveau de vie entre les Etats membres. Par la suite, on pourrait envisager un salaire minimum corrélé au PIB.

Un autre élément concerne le **détachement des travailleurs**, phénomène en expansion directement lié à la libre prestation de service⁵⁶. En droit, les travailleurs détachés temporairement dans un autre Etat membre que celui de leur employeur sont soumis aux mêmes conditions de travail que les travailleurs du pays où ils travaillent temporairement (temps de travail, salaire minimum, congés etc.). Cependant, ils sont trop souvent soumis à des conditions de vie et de travail déplorables, qui sont insuffisamment contrôlées et sanctionnées par les administrations nationales des pays d'accueil. Mais aussi, défaut principal de l'actuelle législation européenne, leur employeur paye les cotisations sociales dans le pays dans lequel il est enregistré. Il apparaît donc nécessaire que les cotisations sociales soient payées dans l'Etat membre de détachement et non dans l'Etat d'origine. La Commission européenne a fait une proposition en ce sens mais se heurte à une forte division entre pays d'envoi de travailleurs détachés et pays d'accueil⁵⁷.

La règle générale doit pouvoir être complétée par des **règles sectorielles particulières** afin de mettre un terme au moins disant social. Dans le domaine des transports par exemple, il n'est plus défendable que sur les mêmes routes, des conducteurs soient soumis à des règles si différentes les unes des autres⁵⁸. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne lui-même, à l'article 116, prévoit que lorsque des disparités réglementaires faussent les conditions de concurrence et provoquent une distorsion qui doit être éliminée, il est possible d'agir par voie de directive. Cette disposition n'a jamais été utilisée. Il serait temps qu'elle le soit pour adopter

⁵⁶ La Commission européenne estime que le nombre de travailleurs détachés a augmenté de 45% entre 2010 et 2014, passant de 1,3 million à 1,9 million de personnes concernées. La moitié des détachements s'orientent vers les pays les plus développés et 81% d'entre eux sont concentrés sur cinq Etats membres : Allemagne, Autriche, Belgique, France et Pays-Bas. Les écarts salariaux s'étalent de 1 à 10, et le secteur de la construction (44%), l'industrie manufacturière (22%), les services d'éducation, de santé et de protection sociale (13%) et les services aux entreprises (10%) sont les principaux concernés.

⁵⁷ Voir Sébastien Richard, « La révision de la directive sur le détachement des travailleurs », <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-406-fr.pdf>

⁵⁸ Voir Ivan Izen, « Le dumping social dans les transports routiers de marchandises européens », <http://tnova.fr/etudes/le-dumping-social-dans-les-transport-routiers-de-marchandises-europeens>

des règles harmonisant les droits des travailleurs lorsque les distorsions sont excessives et s'apparentent à du dumping social.

Au-delà des questions salariales et de conditions d'emploi, il est souhaitable de définir un **socle européen commun de droits individuels sociaux fondamentaux** adaptés aux enjeux du XXI^e siècle. La Charte européenne des droits fondamentaux contient certes un chapitre « solidarité »⁵⁹, mais les bouleversements économiques liés aux mutations technologiques et à la mondialisation entraînent souvent le « décrochage » des individus ou des territoires et le basculement dans la pauvreté et la désinsertion du tissu économique national. Ces mutations mettent en cause l'autonomie même des individus, leur capacité à agir en tant que citoyens, voire leur dignité. Le temps apparaît donc venu de revisiter le socle de droits fondamentaux sociaux européens.

D'une part, il s'agirait de renforcer le droit des travailleurs. Ces droits font l'objet de directives, mais les dernières d'entre elles n'apportent que des protections assez limitées qu'il conviendrait de renforcer (1997 travail à temps partiel, 1999 contrat à durée déterminée, 2008 travail intérimaire), tandis que face à la déferlante de la sous-traitance et de l'« ubérisation »⁶⁰, il est nécessaire de définir dans la législation européenne ce qu'est un travailleur (la Cour de justice européenne le fait déjà). D'autre part, il s'agirait de proclamer des droits à des biens essentiels tels qu'un logement décent, le raccordement au gaz et à l'électricité, l'accès à une connexion numérique ou à un tarif social téléphonique.

En ce qui concerne la capacité d'agir de l'Etat providence, deux axes d'action sont à privilégier. D'une part, au sein de la zone euro, il est nécessaire de renforcer la capacité du niveau fédéral à gérer les chocs asymétriques sans mettre en cause la fonction de protection des travailleurs par les Etats contre les aléas économiques. C'est pourquoi il convient d'instaurer une **assurance-chômage européenne** qui pourrait s'inspirer de ce qui existe aux Etats-Unis. Cette assurance, financée par un budget propre à la zone euro, interviendrait en cas de choc économique de grande ampleur⁶¹. Aux Etats-Unis, chaque Etat dispose de son propre système d'assurance chômage mais une couverture fédérale peut intervenir en complément, ce qui joue un rôle important dans la stabilisation de l'économie. Le caractère ponctuel de l'intervention fédérale permet d'éviter des transferts permanents entre Etats qui ont des taux de chômage élevés et les autres.

⁵⁹ Il édicte les droits suivants : droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, droit de négociation et d'actions collectives, droit d'accès aux services de placement, protection en cas de licenciement injustifié, conditions de travail justes et équitables, interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail, vie familiale et vie professionnelle, sécurité sociale et aide sociale, protection de la santé, accès aux services d'intérêt économique général, protection de l'environnement, protection des consommateurs.

⁶⁰ Ces pseudo contrats (faux indépendants, *zero hours contracts*, contrats de droit civil polonais, contrats de service, etc) échappant à la protection du droit du travail, notamment européen.

⁶¹ Voir pour plus de détails Florian Mayneris, « *Pour une assurance chômage européenne* », <http://tnova.fr/etudes/pour-une-assurance-chomage-europeenne>

D'autre part, l'Union européenne doit désormais aider les Etats membres à **moderniser leurs régimes sociaux en donnant la priorité à l'innovation et à l'expérimentation sociale** plutôt qu'à la rigueur budgétaire. A l'aune de ce qui existe aux Etats-Unis⁶², l'Union européenne devrait favoriser l'émergence d'organismes nationaux et un réseau européen animé par un organisme européen, chargés de concevoir des interventions de politique publique innovantes, de les évaluer selon les plus hauts standards et de fournir de l'assistance technique pour les programmes qui ont fait leurs preuves. Ainsi, des indicateurs et des méthodes d'évaluation pourraient être définies au niveau européen par un consortium de chercheurs de différents pays, puis servir à évaluer des innovations de politiques publiques dans différents pays pour en tirer des conclusions intéressantes pour l'ensemble des pays européens. L'un des domaines sur lesquels porter l'attention en priorité serait la lutte contre le sans-abrisme⁶³.

Nos propositions :

- Un salaire minimum à l'échelle européenne
- La révision des conditions de détachement des travailleurs, et des règles sectorielles harmonisant le droit du travail là où c'est nécessaire pour éviter le dumping social
- Un nouveau socle européen de droits individuels sociaux fondamentaux pour protéger face aux mutations économiques et technologiques
- Une assurance-chômage européenne
- Une agence européenne de l'expérimentation sociale

3 - UNE EUROPE DE LA TRANSFORMATION POSITIVE CENTREE SUR UNE CROISSANCE DURABLE ET EQUITABLE

Les outils dans ces domaines sont essentiellement nationaux (stimulation de l'investissement, règles du marché du travail, système de protection sociale, fiscalité, etc.), et la volonté de réforme ou d'adaptation aussi, donc. Mais l'Union européenne doit aussi se doter des moyens d'une croissance innovante. Dans une économie mondialisée où la concurrence des pays émergents se place désormais sur des marchés à valeur ajoutée, l'Europe doit s'orienter vers des domaines où elle est compétitive. Il est donc essentiel que l'Union européenne renforce ses initiatives et soutiens pour favoriser l'innovation technologique en misant sur sa marque de fabrique, celle de standards élevés en matière environnementale et sociale.

⁶²Le *Manpower Demonstration Research Corporation* (MDRC) américain est un organisme qui conçoit des interventions de politique publique innovantes, puis les évalue selon les plus hauts standards. Il fournit de l'assistance technique pour les programmes qui ont fait leurs preuves. Il est ainsi un intermédiaire entre des financeurs publics et privés, des autorités publiques, des praticiens et tous les acteurs susceptibles de penser et de mettre en œuvre des innovations sociales. Le MDRC a par exemple évalué le premier projet de "social impact bonds".

⁶³Avec l'objectif de mettre fin au sans-abrisme dans tous les pays européens, il s'agirait d'encourager les Etats membres à mettre en œuvre des stratégies de "logement d'abord" (Housing First). Cela supposerait l'adoption d'une définition commune du sans-abrisme et un soutien technique et financier par la suite. Beaucoup d'Etats membres sont demandeurs d'une intervention européenne dans ce domaine car de nombreux sans-abris proviennent d'un autre Etat membre ou sont originaires de pays-tiers.

La transformation numérique est également fondamentale. Pour cela, le développement de l'économie et de la société numériques doivent pouvoir reposer sur la confiance des consommateurs et citoyens lorsqu'on en vient à l'utilisation des données personnelles qui les concernent. Tout progrès dans l'intégration européenne dans ces domaines devrait être accompagné d'un renforcement équivalent des garanties des libertés fondamentales et du contrôle du juge sur les opérateurs économiques utilisateurs de telles données ainsi que les institutions chargées de la sécurité intérieure et des frontières.

Mais cette mutation technologique ne pourra se poursuivre en perpétuant un modèle économique aussi destructeur de richesses naturelles qu'actuellement, donc sans réduire sa consommation de ressources naturelles et, surtout, transformer son modèle de consommation énergétique. C'est pourquoi la priorité des prochaines décennies devrait être la transition vers une économie à bas carbone. La seconde priorité sera de doter l'Union européenne des moyens financiers appropriés pour soutenir les Etats et les acteurs économiques dans cette transition vers un nouveau modèle économique, innovant, bas carbone et socialement inclusif.

3.1 - Accélérer la transition vers une économie à bas carbone

Il est urgent de mettre en place une Union de l'énergie porteuse de transition vers une économie à bas carbone⁶⁴. Dans la dernière décennie, l'Union européenne a fait de la lutte contre le changement climatique un marqueur important de ses politiques et de sa diplomatie. Or ceci implique la refondation du modèle économique européen. Réduire les émissions de CO₂ est non seulement une nécessité, mais c'est également une formidable opportunité économique : opportunité en termes d'activité et d'emploi dans les secteurs de la transition énergétique, opportunité de rééquilibrage de la balance commerciale de l'Union⁶⁵, et enfin opportunité de régulation de la mondialisation et de lutte contre le dumping environnemental.

L'enjeu, cependant, est de **réconcilier les différentes politiques engagées par l'Europe** dans les deux dernières décennies, car leurs objectifs et outils ont été insuffisamment coordonnés, à savoir : la libéralisation, la sécurité d'approvisionnement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le développement des énergies renouvelables. Ce défaut de coordination a conduit à la situation actuelle dans laquelle les entreprises énergétiques historiques sont souvent exsangues, les rôles respectifs des marchés et de l'intervention publique ne sont plus clairs, et l'ETS n'a pas de réelle fonction directrice de la réduction des émissions. En conséquence, quasiment aucun nouvel investissement dans la production n'est effectué sans soutien public et

⁶⁴Voir Christophe Schramm, Antoine Guillou, Robert Schachtschneider, Philipp Fink, Institute of Public Affairs, Daniel Scholten et Michel Derdevet, « *Quelle ambition pour l'Union de l'énergie ? Un projet politique à la croisée des chemins* » (<http://tnova.fr/notes/quelle-ambition-pour-l-union-de-l-energie-un-projet-politique-a-la-croisee-des-chemins>), et Alexis Frémaux, Elisa Faure et Antoine Guillou, « *COP 21 : Sauver les négociations ou sauver le climat ?* » (<http://tnova.fr/etudes/cop-21-sauver-les-negociations-ou-sauver-le-climat>).

⁶⁵En matière d'énergie le déficit de balance commerciale de l'UE atteignait 334,8 milliards d'euros en 2014, et 243,5 milliards en 2015, malgré l'effondrement des prix du pétrole et du gaz (<http://www.reuters.com/article/us-eurozone-trade-idUSKCN0VO14D>).

la cohérence et l'efficacité de ce soutien public ne sont pas garanties à l'échelle européenne. L'ambition devrait donc être d'une part, de revoir de manière coordonnée ces différentes politiques, et d'autre part, de définir le niveau approprié d'action entre les échelons locaux, nationaux et européens.

Plusieurs voies se dessinent. La première est **le développement des secteurs de demain à travers la transition** énergétique. Les bénéfices macroéconomiques en seront doubles: l'Union pourra ainsi réduire ses dépenses en combustibles fossiles, massivement importés, et stimulera sur son sol des investissements créateurs d'emplois (en particulier dans des secteurs intensifs en main d'œuvre tels que la rénovation énergétique des bâtiments).

Cet objectif devrait être au cœur du projet de l'Union de l'énergie promu par la Commission Juncker depuis 2014. L'Europe devrait renforcer ses efforts pour développer les technologies stratégiques, en se concentrant sur quelques sujets clés et en en faisant la priorité de ses financements, particulièrement de recherche et développement et les fonds structurels. Les secteurs de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables, des réseaux intelligents et de la mobilité propre sont autant de domaines où l'Europe est en capacité de développer une expertise mondiale. Le renouvellement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (« Fonds Juncker ») est à cet égard une opportunité à ne pas manquer (voir section 3.2). Parallèlement, les agences nationales de soutien à la recherche et l'innovation devraient élaborer leurs programmes de financement en commun, fusionner les fonds disponibles à l'échelon européen et ainsi partager les bonnes pratiques en matière de financement innovant. Enfin, il est important de développer très tôt des normes techniques communes pour ainsi permettre l'émergence d'acteurs industriels européens capables d'être les leaders mondiaux de la transition énergétique.

La deuxième voie est **la refonte du modèle de marché électrique européen**. Pensé dans les années 1990 dans une perspective de libéralisation, il montre aujourd'hui ses limites pour atteindre collectivement objectifs climatiques et sécurité d'approvisionnement.

Pour accélérer le développement des énergies renouvelables, tout en assurant l'équilibre du système électrique, il faudra à la fois poursuivre l'intégration européenne des marchés de court terme, mais surtout fournir les signaux d'investissement de long terme adéquats pour développer les nouvelles capacités dans les énergies renouvelables, le stockage d'électricité et les moyens de pointe. Les Etats membres ont jusqu'ici tenté de remédier aux faiblesses du design de marché actuel à travers des programmes nationaux de soutien aux énergies renouvelables et la mise en place de mécanismes de capacité, mais l'ont généralement fait de manière partielle et non-coordonnée, et donc coûteuse. La Commission a publié le 30 novembre 2016 un ensemble de propositions sur l'Union de l'énergie, notamment pour réformer le marché de l'électricité européen. Elles révèlent cependant une insuffisante prise de conscience des failles du modèle de marché actuel, et par conséquent un manque d'ambition dans les solutions avancées.

Dans de nombreux cas, ces mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et de capacité reviennent en effet à signer des contrats de long terme avec des entités nationales sous contrôle

public, qui sont souvent les gestionnaires de réseau régulés. Il est désormais indispensable de mettre en œuvre une coordination plus politique et plus opérationnelle entre Etats membres à l'échelon régional pour définir les objectifs en matière de développement des énergies renouvelables, de capacités de stockage d'électricité et de moyens de pointe, à travers des contrats de long-terme régionaux qui se substitueraient progressivement aux mécanismes de soutien et de capacités nationaux existants.

La troisième voie passe par **la réforme de la gouvernance et des instruments de la politique climatique européenne**. Le principal instrument de la politique climatique de l'Union est le Système européen d'échanges de quotas d'émissions (ETS)⁶⁶. Le faible niveau du prix actuel des quotas est parfois présenté comme un échec de l'ETS ; il reflète surtout le fait que les objectifs quantitatifs de réduction pour 2020 ont d'ores et déjà été atteints. Ce résultat reflète non seulement de réelles réductions des émissions grâce à l'ETS, mais également le succès d'autres politiques publiques (soutien aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique notamment), ou encore des facteurs exogènes tels que la crise économique, qui a entraîné une forte diminution de la production et donc des émissions et de la demande de quotas.

La véritable faiblesse de l'ETS est que sa gouvernance s'est révélée insuffisamment flexible pour modifier les objectifs de réduction des émissions en conséquence. De fait, l'ETS a été pensé et construit indépendamment des politiques (et des contraintes) nationales. On a cru qu'un tel instrument permettrait d'éviter des discussions difficiles sur les objectifs politiques – légitimes – des Etats membres, qu'il s'agisse de la défense de leurs secteurs économiques émetteurs de gaz à effet de serre ou, au contraire, de la promotion de solutions particulières pour réduire les émissions. C'était par ailleurs négliger qu'un prix unique du carbone, s'il peut théoriquement permettre d'atteindre un optimum économique à l'échelle de l'Union, a pour conséquence des transferts financiers potentiellement considérables entre secteurs industriels et entre Etats membres. La cristallisation des négociations autour d'un objectif de prix unique européen a donc tendance à masquer – plutôt qu'à révéler – les enjeux sectoriels et nationaux, rendant dès lors le compromis très difficile autrement qu'en s'entendant sur le plus petit commun dénominateur.

Or, les négociations entre Etats membres s'avèrent désormais de plus en plus difficiles pour rehausser les objectifs européens - ce qui est pourtant incontournable pour atteindre ceux de l'accord de Paris -, et *a fortiori* lorsqu'il faut ensuite répartir les efforts de réduction entre Etats. Ceci se comprend du fait des différences significatives de contribution aux émissions de CO₂ des différents Etats membres et des différents secteurs économiques. L'enjeu est donc de concilier ambition climatique et capacité différenciée des Etats et des secteurs économiques à réaliser cette ambition.

Il convient donc de repenser la politique climatique européenne pour élaborer une stratégie plus large. Reposant sur des **objectifs quantifiés de réduction à atteindre par secteur (qu'il soit ou non couvert par l'ETS) et par Etat membre**, elle s'appuierait sur des évaluations

⁶⁶ Plus connu sous son sigle anglais ETS, il crée un marché de permis d'émissions que doivent acquérir les activités industrielles les plus polluantes à hauteur de leurs propres émissions de gaz à effet de serre.

transparentes et rigoureuses dans chaque Etat Membre des émissions de chaque secteur économique et de leur potentiel de réduction, ainsi que des moyens, notamment financiers, nécessaires pour les atteindre. Cette approche devrait permettre aux Etats Membres les moins riches (mais ayant des potentiels de réduction des émissions importants) de rehausser leurs ambitions, en échange de transferts financiers d'autres Etats (où des efforts de réduction des émissions équivalents seraient plus coûteux), notamment via les fonds structurels et le Fonds Juncker. C'est cette stratégie bas-carbone européenne que les Etats membres et le Parlement européen devraient désormais avoir à cœur de développer à partir des propositions de la Commission sur la gouvernance de l'Union de l'énergie publiées le 30 novembre 2016, encore trop timides.

Il faudra en outre **réformer l'ETS pour l'inscrire dans cette stratégie et le rendre plus flexible**, afin qu'il joue davantage un rôle de « corde de rappel » générale, en fonction des résultats des autres politiques européennes et nationales⁶⁷. L'objectif est de rehausser les ambitions plus facilement mais aussi de pouvoir tenir compte de facteurs exogènes tels qu'un ralentissement économique⁶⁸.

Enfin, en ce qui concerne les **secteurs non-couverts par l'ETS tels que le bâtiment, l'agriculture et les transports**⁶⁹, il est nécessaire d'instaurer une **taxe carbone européenne**. Une telle décision devant être prise à l'unanimité, les Etats membres pourraient d'abord s'accorder sur le principe de mettre en place une taxe carbone pour les secteurs non-couverts par l'ETS (c'est-à-dire sur l'assiette), et harmoniser ultérieurement le taux à l'échelle européenne.

La quatrième voie est **d'intégrer les infrastructures gazières** en Europe de l'Est et du Sud-Est afin accroître la sécurité d'approvisionnement et de permettre des prix compétitifs via la concurrence entre sources d'approvisionnement. La mise en œuvre par les Etats concernés des dispositions européennes en matière d'intégration des marchés devra être le corollaire du soutien de l'Union au développement des interconnexions, là où elles sont nécessaires. En cas de crise, les Etats les plus vulnérables devront pouvoir compter sur les Etats bénéficiant d'un approvisionnement plus diversifié.

Enfin, pour réaliser les objectifs climatiques européens tout en maintenant la compétitivité de l'industrie européenne, il est nécessaire de **réconcilier la politique climatique et la puissance économique de l'Union** comme indiqué à la section 1.3.

⁶⁷ Lorsque les politiques nationales suffisent à atteindre les objectifs européens, le prix du carbone issu de l'ETS est faible. Au contraire, si les politiques nationales sont insuffisantes, le prix du carbone issu de l'ETS sera élevé afin de permettre l'atteinte des objectifs européens.

⁶⁸ Voir notamment à ce sujet le rapport Canfin-Grandjean-Mestrallet de juillet 2016, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_mission_12_juillet_19h10.pdf.

⁶⁹ Ces secteurs sont difficiles à inclure dans l'ETS en raison du caractère diffus de leurs émissions.

Nos propositions :

- Faire de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables, du stockage de l'énergie, des réseaux intelligents et de la mobilité propre la priorité des financements européens.
- Mettre l'accent sur les normes techniques communes afin de permettre aux acteurs industriels européens de devenir les leaders mondiaux de la transition énergétique.
- Définir des entités régulées au niveau régional en charge des contrats de long-terme pour les investissements d'intérêt européen dans les énergies renouvelables, les installations de stockage et les moyens de pointe.
- Fixer des objectifs européens et nationaux de baisse des émissions de gaz à effet de serre pour chaque secteur économique (qu'il soit ou non couvert par l'ETS).
- Moduler l'offre de quotas mis aux enchères via l'ETS pour rehausser les ambitions plus facilement et tenant compte de facteurs exogènes (tels qu'un ralentissement économique).
- Mettre en place une taxe carbone européenne pour les secteurs non couverts par l'ETS (le bâtiment, l'agriculture et les transports).
- Intégrer les infrastructures gazières en Europe de l'Est et du Sud-Est.

3.2 - Des moyens financiers en soutien d'un modèle économique innovant, bas carbone et socialement inclusif

Pour soutenir cet agenda de protection et de transformation positive, l'Union européenne sera appelée à accompagner les Etats et acteurs économiques. Pour cela, des moyens financiers devront lui être donnés. Or le cadre financier pluriannuel 2014-2020 arrivera à échéance durant la prochaine mandature présidentielle. C'est une opportunité pour aligner les priorités du budget européen sur ces priorités d'intervention.

L'enjeu est de taille. D'une part, la taille et la structure du budget européen 2014-2020⁷⁰ sont le fruit d'un long héritage et de compromis qu'il sera difficile de modifier sans une très forte volonté affichée très tôt par les grands pays, la France en premier lieu. D'autre part, les sources de financement du budget européen sont arrivées à bout de souffle et emprisonnent les discussions dans la seule question d'un juste retour et du niveau le plus faible possible du budget européen ; mettre au point un nouveau système de ressources propres est donc urgent, mais techniquement complexe et politiquement sensible. Enfin, la sortie du Royaume-Uni privera l'Union européenne de recettes et le risque est grand que, faute de s'entendre sur de nouvelles ressources, les Etats

⁷⁰Le cadre financier 2014-2020 est en réduction au regard de la période 2007-2013, que ce soit en volume (de 994,2 milliards d'euros à 958,9 milliards d'euros) ou en proportion du revenu national brut européen (RNB) (de 1,12% à 1%). L'évolution la plus notable est la baisse relative et en volume (-11,3%) des dépenses en direction de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche et des programmes environnementaux. Pour la première fois, les dépenses en faveur de la cohésion économique et sociale sont réduites tant en part relative (de 35,7% à 33,9%) qu'en volume (-8,4%), tandis que celles dites de compétitivité, dont le programme cadre de recherche, augmentent notablement en part relative (de 9,2% à 13,1%) et bondissent en volume (+37,3%). Au total, cumulés, les deux chapitres principaux – croissance et ressources – baissent en part relative (de 87,2% à 85,9%) comme en volume (de 867 milliards € à 823,8 milliards d'euros).

membres s'entendent sur l'amputation pure et simple de la capacité d'action budgétaire de l'Union⁷¹.

Il est cependant indéniable que l'Union européenne doit **renforcer sa capacité de financement des biens communs européens**. Dans les prochaines années, il s'agirait donc moins de financer des politiques communes qui viennent en soutien des interventions des Etats membres (agriculture, cohésion, recherche et développement) que des objectifs de politiques européennes où l'intervention européenne est indispensable. Pour déterminer la valeur ajoutée de l'Union, deux principes clés devraient être suivis : d'une part, donner la priorité au financement des développements futurs de l'Union ; d'autre part, soutenir l'investissement privé et public dans une perspective de relance axée sur le développement durable.

Dans cette perspective, les domaines prioritaires à renforcer devraient être la recherche et le développement technologique (stimuler la mutation technologique et son incorporation dans les activités industrielles et de services), la transition vers le bas-carbone (transformation des réseaux d'infrastructures, conversion des industries dans le bas-carbone, efficacité énergétique des bâtiments), l'adaptation à la mondialisation (stratégies d'innovation et d'investissement des PME, accompagnement des travailleurs aux mutations liées à la mondialisation), absorption des chocs asymétriques en zone euro (assurance chômage européenne), développement des organes et outils pan-européens nécessaires la gestion commune des frontières, de l'asile et de la sécurité des citoyens et action internationale (développement et humanitaire).

Pour ne pas tomber dans le piège des marchandages budgétaires du passé, place devrait être faite à **l'innovation dans les modalités de l'intervention financière de l'Union** européenne. Rien n'impose en effet que le seul vecteur soit le budget européen, ou que ses dépenses soient nécessairement dirigées vers des bénéficiaires directs comme cela a traditionnellement été le cas. Si l'Union se dotait au contraire d'une panoplie diversifiée d'outils financiers, mieux adaptés à la nature et à l'objet des financements, l'efficacité de son intervention en serait renforcée autant que la capacité à trouver des compromis politiques entre Etats membres. Trois modalités s'ouvrent ici.

Premièrement, **le budget communautaire devrait continuer à être axé sur des actions bénéficiant directement aux citoyens et aux autorités publiques** et viser prioritairement le renforcement des capacités et le rattrapage économique des régions et Etats les moins avancés, la recherche et développement ainsi que l'urgence de mettre sur pied une gestion commune des frontières, de l'asile et de la sécurité en renforçant les capacité des Etats membres les plus

⁷¹Certains auteurs évaluent à 10,3 milliards d'euros en moyenne la contribution nette britannique (déduction faite des transferts reçus de l'UE). La structure actuelle des contributions des autres Etats membres est basée sur le PNB. A dépenses constantes, si le gap de financement résultant de la sortie du Royaume-Uni était également réparti entre tous les Etats membres, l'augmentation des contributions nationales serait de 7,5%. Cependant, le financement du rabais britannique est inégalement distribué, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède bénéficiant d'un « rabais sur le rabais ». L'augmentation de leur contribution serait en fait de 10-15%, tandis que les autres Etats verraient leur contribution augmenter de 5-8% (Alan Matthews, "Impact of Brexit on the EU budget", <http://capreform.eu/impact-of-brexit-on-the-eu-budget/>).

faibles ainsi que les agences européennes chargées des frontières et de l'asile. Ses principales rubriques seraient donc: i) la recherche et le développement technologique, donnant la priorité aux technologies de l'énergie, de l'information et des bio-sciences ; ii) le développement régional axé sur la rénovation énergétique (particulièrement dans les Etats de l'Est) et sur des stratégies d'adaptation à la mondialisation ; iii) la gestion des frontières, de l'asile et de la sécurité ; et iv) des financements extérieurs donnant la priorité à l'Afrique, à l'aide au changement climatique et à une capacité de réaction rapide face aux crises (y compris humanitaires).

Deuxièmement, l'investissement privé et public dans les facteurs de production ne nécessite pas des aides directes venant de l'Europe mais requiert des modalités garantissant d'une meilleure efficacité de l'argent public. L'expérience du "plan Juncker" pour les investissements stratégiques a montré la voie, et par ailleurs confirmé que l'Europe fait face à un gap d'investissement tel qu'aucun budget communautaire ne parviendra jamais à combler⁷². C'est donc d'un **fonds d'investissement stratégique européen** dont l'Union a besoin, dont l'objectif primordial sera de relancer l'intervention des institutions financières en faveur de la transformation de l'économie européenne, et qui s'appuierait sur la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la continuité du plan Juncker⁷³.

L'efficacité du Fonds européen pour les investissements stratégiques devra cependant être renforcée pour garantir l'effet de levier de l'intervention du budget européen et son additionnalité par rapport à d'autres interventions. Cela nécessitera d'inciter la BEI à prendre des participations plus risquées et à moins se soucier de la qualité de sa signature. Mais il faudra aussi poser des priorités plus claires quant aux priorités d'investissement. Ces priorités devraient être les PME innovantes, les réseaux d'énergie et de transport propres de dimension transfrontière et les investissements industriels bas-carbone et de l'économie circulaire.

Troisièmement, comme présenté aux sections 2.2. et 2.3., **la zone euro devrait se doter d'une capacité budgétaire propre** pour préserver la faculté de ses Etats membres, en cas de crise économique grave, de maintenir des stabilisateurs automatiques efficaces et de ne pas freiner leurs investissements d'avenir. Un budget de la zone euro aurait donc pour tâche de financer une assurance-chômage européenne et de compléter le Fonds pour les investissements stratégiques

⁷²La Banque européenne d'investissement (BEI) estime à 655 milliards d'euros les besoins d'investissements dans les domaines de la R&D, l'énergie, les technologies de l'information, l'éducation, l'industrie, le transport et logistique, l'eau et le traitement des déchets ("*Restoring EU competitiveness*", 2016).

⁷³Le Fonds européen pour les investissements stratégiques a été mis en place conjointement par la Commission européenne et la BEI pour d'une part relancer le financement d'investissements productifs et d'infrastructures stratégiques pour la transformation de l'économie européenne et d'autre part relancer l'accès au financement pour les PME suite à la crise financière. Modalité inédite, une garantie de 20 milliards d'euros (16 du budget de l'UE, 5 des ressources propres de la BEI) est mise en place pour permettre de financer des projets plus risqués ou aux prises de participations plus complexes. Un montant total de plus de 300 milliards d'euros d'investissements est ainsi visé pour la période 2015-2018. Une première évaluation, globalement positive, a été faite : en un an, 116 milliards d'investissements ont été financés et 200 000 PME ont été aidées. La Commission a proposé en septembre 2016 de prolonger et renforcer le Fonds jusqu'en 2020 en visant une mobilisation de 500 milliards d'euros.

dans les Etats en incapacité temporaire d'assurer l'équilibre de leurs finances publiques et donc de soutenir les investissements de long terme.

Si cette panoplie d'instruments était mise en place, la question de la taille du budget communautaire et donc de la contribution de chaque Etat membre perdrait de son importance politique et symbolique. Cependant, **la mise en place de ressources autonomes** déconnectées de la richesse de chaque Etat est impérative pour rendre indépendant le choix des priorités de dépenses à l'égard de la part respective des contributions et des « retours » dont bénéficie chaque Etat membre. De multiples travaux ont été réalisés pour évaluer les possibilités et mérites respectifs des différentes options possibles. Retenons ici deux principes : l'assiette d'une telle ressource devrait être harmonisée au niveau européen ; l'objet du prélèvement devrait représenter un intérêt de dimension européenne. Dans cette logique, nous plaçons pour un prélèvement assis d'une part, sur la fiscalité des bénéfices des capitaux et revenus mobiles au sein du Marché intérieur, et d'autre part sur une taxe carbone appliquée aux secteurs économiques non soumis à l'ETS. Leur mise en place a été proposée aux sections 2.3 et 3.1.

Nos propositions :

- **Une panoplie diversifiée de l'intervention financière de l'Union européenne s'appuyant sur le budget communautaire, un fonds d'investissement stratégique européen et un budget de la zone euro.**
- **Pour le budget communautaire, quatre priorités: la recherche et le développement technologique; le développement régional axé sur la rénovation énergétique et l'adaptation à la mondialisation; la gestion commune des frontières, de l'asile et de la sécurité; et l'aide au développement et l'aide humanitaire.**
- **Pour le fonds d'investissement stratégique, trois priorités: les PME innovantes, les réseaux d'énergie et de transport propres et les investissements industriels bas-carbone et de l'économie circulaire.**
- **Pour le budget de la zone euro, une action contra-cyclique axée sur: une assurance-chômage européenne et les investissements stratégiques en complémentarité avec le Fonds.**
- **Des ressources autonomes pour le budget communautaire assises sur la fiscalité des entreprises et une taxe carbone.**

4 - REPONDRE A L'URGENCE DEMOCRATIQUE

Si l'Europe du projet et des résultats est la priorité absolue des années à venir, les processus de décision sont aussi à améliorer, et ceci à trois niveaux : les Etats, l'Union à vingt-huit et la zone euro, avec en parallèle un sursaut en matière d'éthique et de lutte contre les conflits d'intérêts. Nous ne proposons pas un bouleversement des mécanismes en place, car étant donné la spécificité de l'Union européenne, la vision des pères fondateurs était juste : dans une alliance d'Etats-nations ayant librement consenti un partage de souveraineté, la légitimité de l'édifice repose, s'agissant de la production des normes communes, sur une collaboration égalitaire entre

une institution représentant les Etats (Conseil et Conseil européen) et une institution émanant directement des peuples (Parlement européen), tandis que l'efficacité commande de confier à des institutions supranationales la préparation, l'exécution et le contrôle des normes ainsi édictées (pour l'essentiel, Commission européenne, Banque Centrale Européenne et la Cour de justice européenne).

4.1 - Démocratiser les institutions nationales

Revaloriser les institutions européennes commence au niveau national en disant la vérité aux Français, à savoir que le gouvernement français siège au Conseil et participe aux décisions, mais que ces décisions peuvent ne pas être toujours la solution défendue initialement par leur gouvernement, car la décision se prend à la majorité des voix de l'ensemble des Etats membres. Pour cela, aucun cadre n'existe actuellement. Contrairement aux démocraties du Nord de l'Europe, le gouvernement français n'est guère comptable de son action européenne devant le Parlement. Il est donc indispensable de **renforcer la responsabilité de l'exécutif** et donc celui du parlement en la matière. Il s'agit que le gouvernement lui présente puis lui rende compte de la décision prise « à Bruxelles », quelle position y a défendu la France, et quelle conséquences elle aura pour la France et l'Europe.

Alors même que le parlement français est l'organe principal de mise en œuvre des politiques européennes à travers l'élaboration des lois qui transposent les directives ou orientations européennes et l'adoption d'un budget annuel qui doit se conformer aux recommandations de politique budgétaire, il est frappant de constater que la politique européenne de la France est encore considérée principalement comme une prérogative de l'exécutif, comme s'il s'agissait d'une question de politique étrangère. Ce biais, largement entretenu par les institutions de la Ve République, ne répond plus au besoin de légitimation de la participation de la France aux décisions prises au niveau européen.

Le parlement français lui-même a tout intérêt à se saisir davantage des questions européennes en leur donnant plus de place dans ses travaux, et pas seulement au sein des commissions Europe de l'Assemblée nationale et du Sénat. Par l'introduction d'un temps de l'ordre du jour réservé aux questions européennes⁷⁴, il s'agirait de laisser du temps à la délibération sur les textes proposés par la Commission européenne et examinés au Parlement européen, à des auditions plus nombreuses et régulières des Commissaires européens concernés, et enfin à la co-élaboration des textes entre députés européens et députés nationaux.

⁷⁴ A l'Assemblée nationale, l'ordre du jour est établi par séquences de quatre semaines. Afin d'assurer au pouvoir exécutif la possibilité de mettre en œuvre les réformes législatives qu'il estime primordiales, une fraction d'ordre du jour, dans la limite de deux semaines de séance sur quatre, est réservée au bénéfice exclusif du Gouvernement. L'Assemblée, quant à elle, fixe l'ordre du jour des deux semaines restantes. Une semaine est consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, l'autre étant consacrée à l'examen des textes qu'elle souhaite voir débattus.

Nos propositions :

- **Préparer les positions prises par le gouvernement dans les instances européennes par des délibérations dans les commissions parlementaires concernées puis les publier systématiquement.**
- **Introduire un temps de l'ordre du jour parlementaire réservé aux questions européennes.**

Mais il s'agit aussi que **les partis politiques intègrent complètement la dimension européenne** dans leurs choix stratégiques et leur discours. La représentation au Parlement européen est ici au cœur du sujet⁷⁵. Certes les Français envoient 77 députés au Parlement européen, qui votent les lois européennes et contrôlent son exécutif, mais ils ne sont que 77 sur 451 députés. Pour peser, il est donc préférable de ne pas disperser, comme en 2014, les élus sur 8 groupes politiques, ni d'envoyer le plus grand contingent de députés européens français – ceux du Front national - dans le plus petit groupe en dehors des non-inscrits⁷⁶. Car les décisions sont prises par une majorité de députés du Parlement, et les Français doivent donc nouer des alliances au sein des groupes parlementaires représentant les partis politiques européens (Parti socialiste européen, Parti populaire européen, etc.) pour pouvoir peser sur les positions du Parlement européen.

Les partis politiques ont ici une responsabilité centrale. Leur positionnement à l'égard de l'Union européenne est plus souvent contestataire que porteur de propositions susceptibles de rencontrer les aspirations des autres peuples européens. Plus dirigé vers la critique du gouvernement en place que vers la critique raisonnée des enjeux européens. La conséquence est que les partis politiques français ne défendent pas clairement ce qui fait partie des acquis et des avantages de l'intégration européenne. Ils limitent leur discours à quelques sujets pour mieux inscrire leur position sur l'échiquier politique national. Ce faisant, ils rendent l'offre politique contestataire beaucoup plus attractive, particulièrement en période de repli identitaire.

Au fond, les partis politiques français n'ont jamais réussi à trouver le positionnement adéquat qui leur éviterait un débat manichéen « pour ou contre l'Europe », et leur permettrait donc de critiquer certaines de ses politiques sans remettre pour autant en cause tout l'édifice de la construction européenne. Parce que les enjeux européens font plus que jamais partie à part entière du débat politique national, c'est à la recherche du bon positionnement que doivent s'atteler d'ores et déjà les dirigeants politiques dans la perspective des élections européennes de 2019.

⁷⁵Pour plus de détails, voir Etienne Rosée, « *Elections européennes : comment accroître la participation et politiser les enjeux du vote* », Terra Nova, [http://tnova.fr/system/contents/files/000/000/135/original/04032015 - Elections européennes - comment accroître la participation et politiser les enjeux 0.pdf?1432549163](http://tnova.fr/system/contents/files/000/000/135/original/04032015_-_Elections_europeennes_-_comment_accroître_la_participation_et_politiser_les_enjeux_0.pdf?1432549163).

⁷⁶Les 77 députés européens français sont répartis de la façon suivante : 20 PPE (sur 216) ; 13 S&D (sur 190) ; 7 ALDE (sur 70) ; 4 GUE (sur 51) ; 6 Verts (sur 50) ; 1 Europe des Libertés (sur 45) ; 21 Europe des Nations (sur 39) ; 2 non inscrits (sur 14). Le seul groupe où des Français ne siègent pas est le groupe ECR des conservateurs (75 membres).

Dans cette perspective, **le système électoral pour l'élection des députés européens français est à revoir**. Le scrutin proportionnel au sein de très grandes circonscriptions régionales *ad hoc*, censé rapprocher les électeurs des enjeux européens, les en a en fait éloignés. Par ailleurs, la conjugaison du scrutin proportionnel et des méga-circonscriptions régionales a deux effets délétères : la proportionnalité de la représentation au niveau national est réduite au détriment des petites listes ; et le choix de l'échelon régional incite à la multiplication des listes et à la dispersion des voix. Par ailleurs, le système proportionnel tel que mis en œuvre en France renforce le contrôle des appareils des partis politiques dans les processus de désignation des candidats.

Il est donc souhaitable de réformer le système de scrutin français en mettant en place un système qui permette de combiner une proportionnelle nationale et un ancrage local, et réduise l'emprise des jeux d'appareils nationaux dans la désignation des candidats à l'échelle régionale⁷⁷.

Par ailleurs, le traitement médiatique des élections européennes en France conforte le désintérêt pour l'Europe. La faiblesse de la presse écrite et audiovisuelle sur les questions européennes entre en contradiction avec sa mission d'information des électeurs français au moment des élections européennes. La crainte d'une audience insuffisante semble l'emporter sur la nécessité d'informer. En 2014, le rapport du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur l'élection au Parlement européen confirmait ce constat, et regrettait par ailleurs la mauvaise couverture de ces élections. Par ailleurs, l'angle choisi pour informer est essentiellement national, sans analyser les enjeux proprement européens du scrutin. Au total, on peut affirmer que sa sincérité en est affectée, et il n'est pas exagéré, tant sont grandes les conséquences d'une telle négligence, d'envisager une intervention législative pour contribuer à assurer une meilleure information sur ces scrutins⁷⁸.

Nos propositions :

- **Modifier le mode de scrutin aux élections européennes pour combiner listes nationales et élection directe au niveau régional**
- **Désigner les candidats locaux par des primaires régionales ouvertes aux militants et sympathisants**
- **Changer le cadre juridique de la couverture médiatique nationale des élections européennes**

⁷⁷ Pour plus de détails, voir Etienne Rosée, « *Elections européennes : comment accroître la participation et politiser les enjeux du vote* », [http://tnova.fr/system/contents/files/000/000/135/original/04032015 - Elections européennes - comment accroître la participation et politiser les enjeux_0.pdf?1432549163](http://tnova.fr/system/contents/files/000/000/135/original/04032015_-_Elections_europeennes_-_comment_accroître_la_participation_et_politiser_les_enjeux_0.pdf?1432549163)

⁷⁸ Voir Arthur Colin, « *Débat politique européen : Quel espace dans les medias français ?* », <http://tnova.fr/notes/debat-politique-europeen-quel-espace-dans-les-medias-francais>

4.2 - Démocratiser les institutions des 28

Le choc entre les démocraties nationales ne sera évité que si un sursaut démocratique est engagé à l'échelle de l'Union européenne. Dani Rodrik⁷⁹ résume parfaitement le dilemme qui se pose à l'Europe : dans le triangle d'impossibilité que forment la globalisation des forces économiques, la démocratie politique et la souveraineté nationale, les trois ne peuvent coexister en même temps. Pour sauver la démocratie, il faut donc soit un retour en arrière de l'intégration économique, ce qui serait désastreux, soit renforcer les institutions démocratiques à l'échelle du continent européen. Faute de quoi, l'alternative serait la continuation de l'approche suivie, technocratique et intergouvernementale, et le risque de multiplication de référendums posant la question binaire du *in* ou *out*⁸⁰.

En ce sens, deux chantiers au moins se dessinent. Le premier est celui de la démocratisation des institutions communes aux 28. Les élections européennes de 2019 sont ici en ligne de mire, et il sera essentiel de politiser leurs enjeux pour les rendre beaucoup plus attractives, en tirant pleinement les enseignements des élections de 2014. Celles-ci ont en effet apporté un changement majeur avec l'établissement d'un lien direct entre l'élection du Parlement et celle du Président de la Commission européenne. Néanmoins, les élections européennes restent un scrutin souvent négligé par manque d'enjeux de nature européenne clairement définis.

Pour remédier à cet état de fait, il faut rendre le pouvoir aux citoyens en renforçant la visibilité de l'élection européenne par la **politisation de ses enjeux puis de la désignation de la Commission européenne**, comme suite logique de l'élection de son Président par le Parlement européen⁸¹.

Pour cela, une structuration de l'offre programmatique au niveau européen est nécessaire. Ceci passe par une consultation large et la désignation par une procédure ouverte d'un « champion » de chaque parti politique européen comme candidat à la présidence de la Commission européenne. Jusqu'à présent, le choix des têtes de liste a été, dans la plupart des partis européens, l'émanation de rapports de force et d'influence entre délégations nationales. Il convient de passer à la vitesse supérieure et de convaincre les partis européens à organiser, six mois à un an avant les élections, des primaires ouvertes aux militants voire aux sympathisants et détachées de l'appartenance nationale.

⁷⁹ Dani Rodrik, in *After the storm*, Luuk van Middelaar et Philippe Van Parijs (ed), « *The future of European democracy* », Lannoo, 2015.

⁸⁰ Maxime Parodi et Xavier Timbeau, « *Union européenne : retrouver les chemins de la démocratie* », <http://tnova.fr/notes/union-europeenne-retrouver-les-chemins-de-la-democratie>.

⁸¹ Voir pour plus de détails Pénélope Debreu, « *Une analyse politique de la Commission Juncker : une nouvelle dynamique est-elle née ?* », (<http://tnova.fr/notes/une-analyse-politique-de-la-commission-juncker-une-nouvelle-dynamique-est-elle-nee>), et Etienne Rosée, « *Elections européennes : comment accroître la participation et politiser les enjeux du vote* » (<http://tnova.fr/notes/elections-europeennes-comment-accroitre-la-participation-et-politiser-les-enjeux-du-vote>).

Au-delà, il convient de militer pour la démocratisation de la Commission européenne en plaidant pour une vraie parlementarisation de sa désignation. Cela passe par la définition avec ses instances de nomination – le Parlement européen et le Conseil européen – d'un programme de gouvernement pour la mandature. En effet, une fois connu le résultat des élections, et donc le candidat putatif à la tête de la Commission européenne, c'est sur le programme de gouvernement que les énergies politiques, y compris celle des Etats membres, devraient se porter pour choisir la nouvelle Commission européenne. Cette discussion devrait se faire à ciel ouvert, entre le Président désigné et les chefs de groupes parlementaires d'une part, et le Conseil européen d'autre part.

Par ailleurs, **l'inefficacité d'une Commission pléthorique** est un sujet à traiter. Théoriquement, il existe deux options quant à la composition de la Commission européenne : soit les « groupes de Commissaires » à la Juncker – dont on jugera bientôt l'(in)efficacité –, soit la réduction du nombre de ses membres – dont l'acceptabilité butte encore sur la manière dont est perçue la représentativité de l'exécutif européen.

Au total, la priorité est d'une part, de redonner de l'efficacité à l'exécutif européen, car l'efficacité est l'aune ultime à laquelle juger la légitimité de l'Union européenne dans son ensemble, et d'autre part, de débureaucratiser et donc de politiser l'exécutif européen sur la base d'un programme de gouvernement. Il convient donc de basculer d'un processus se résumant à un accord sur les personnes, que maîtrisent quasi-exclusivement les gouvernements nationaux, vers un processus axé sur le « que faire ? », qui passe par un accord programmatique entre les trois institutions du triangle communautaire au moment de la désignation de la Commission.

Nos propositions :

- Organiser des primaires dans chaque parti politique européen pour la désignation du / de la candidat(e) à la présidence de la Commission
- Elire le Président de la Commission sur la base d'un programme de mandature avec le Parlement européen et le Conseil
- Réduire le nombre de Commissaires

Mais au-delà de la Commission européenne, **l'institution européenne aujourd'hui la moins démocratique est le Conseil**. Même si les sessions au niveau des ministres sont pour la plupart retransmises au public, la plupart de ses travaux continuent de se dérouler dans la plus parfaite opacité, les comités préparant ses travaux n'étant pas connus du public, leurs débats n'étant pas rendus publics et leurs membres ne rendant compte qu'à leur hiérarchie administrative plutôt que politique. La distance parfois vertigineuse entre les prises de position publiques des responsables politiques nationaux et les fonctionnaires siégeant dans les diverses instances du Conseil est une des causes majeures du mal démocratique de l'Europe aujourd'hui. Il est indispensable d'y mettre un terme.

Si le Conseil est composé de manière à représenter les Etats membres, il est avant tout un organe législatif de l'Union européenne, dès lors, voué à concilier intérêts nationaux et intérêt

général européen. Toutes ses délibérations devraient donc être publiques, de la même manière que les travaux d'une chambre haute sont publics dans n'importe quel système démocratique.

Nos propositions :

- Rendre publiques toutes les délibérations du Conseil (sauf cas particuliers requérant le huis clos).
- Publier la liste des comités rattachés au Conseil, leurs membres, et rendre publiques leurs délibérations (sauf cas particuliers requérant le huis clos).

Enfin, **la lutte contre les conflits d'intérêts au niveau européen** devient un enjeu démocratique dès lors que ceux-ci renforcent le sentiment d'illégitimité des institutions européennes dans les opinions publiques, et plus largement, de défiance démocratique⁸². C'est parce que les institutions européennes ne sont pas perçues par les citoyens européens comme le cadre naturel de la délibération démocratique qu'elles doivent se montrer exemplaires en matière éthique et déontologique. C'est une exigence morale, mais c'est également une condition de leur propre survie.

Or elles apparaissent trop souvent comme inféodées aux intérêts des grandes entreprises. Le passage d'un nombre croissant d'anciens Commissaires et hauts fonctionnaires européens vers de hautes responsabilités dans des cabinets de lobbying ou dans des entreprises qu'ils ont eu la charge de contrôler a un effet délétère sur la confiance des citoyens dans l'indépendance de la Commission. A cet égard, le récent pantouflage de l'ancien Président de la Commission européenne Jose Manuel Barroso vers la banque d'affaires américaine Goldman Sachs apparaît comme la trahison de trop. Les institutions européennes doivent établir les règles les plus strictes en matière d'éthique et de conflits d'intérêts et les faire appliquer avec rigueur.

S'agissant des Commissaires européens, la lettre et l'esprit du Traité de Rome indiquent la marche à suivre⁸³. Pourtant, le Code de conduite des Commissaires actuellement en vigueur ne prévoit une obligation de notification de toute activité post-mandat que pendant les dix-huit mois après la cessation de leurs fonctions. Et encore cette notification n'a-t-elle que peu de conséquences puisque la Commission n'interdit jamais l'exercice d'une activité et l'assortit tout au plus de conditions qu'aucune procédure ne permet par la suite de vérifier.

Les membres du Parlement européen doivent faire preuve de la même exemplarité. Il est aujourd'hui fréquent qu'ils exercent d'autres fonctions rémunérées par des entreprises privées.

⁸² Voir plus largement Joël Moret-Bailly, Hélène Ruiz Fabri et Laurence Scialom, « *Les conflits d'intérêts, nouvelle frontière de la démocratie* », <http://tnova.fr/rapports/les-conflits-d-interets-nouvelle-frontiere-de-la-democratie>

⁸³ L'article 245 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule que « *les membres de la Commission ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune autre activité professionnelle rémunérée ou non (... et) prennent (...)* l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages ». Cette disposition, inchangée depuis 1957, n'a pas de limite dans le temps.

Cette situation, inacceptable d'un point de vue éthique, dévalorise un mandat qui demande incontestablement un engagement entier et à temps plein. Les députés européens devraient donc être dans l'obligation d'abandonner toutes leurs autres activités rémunérées. A l'issue de leur mandat, ils devraient être soumis aux mêmes obligations de notification que les membres de la Commission.

Des règles strictes et transparentes doivent également s'appliquer au pantouflage de fonctionnaires des institutions de l'Union. C'est moins un changement des textes en vigueur que leur application rigoureuse qui est nécessaire. Il est courant aujourd'hui qu'un ancien haut-fonctionnaire continue d'exercer dans un domaine en lien direct avec ses fonctions antérieures. Cela ne devrait plus être possible.

Le seul moyen de garantir l'ensemble de ces règles est de remettre le contrôle de leur respect à une instance indépendante dont les membres ne seront pas juges et (futures ou potentielles) parties.

Nos propositions :

- **Pour les Commissaires et les députés européens :** 1) l'obligation de notifier toute activité post-mandat pendant 5 ans ; 2) pendant ces cinq années, l'interdiction d'exercer toute activité constituant un conflit d'intérêts, notamment toute activité exécutive dans un secteur en rapport direct avec les responsabilités antérieures ; 3) en cas de manquement à ces règles, le retrait définitif de tous les avantages liés à leurs anciennes fonctions et une amende aussi longtemps que persiste le conflit d'intérêts.
- **Pour les fonctionnaires des institutions de l'Union,** une procédure transparente pour évaluer le risque de conflit d'intérêt pour toute activité rémunérée exercée après son départ.
- **Le contrôle du respect des règles éthiques et déontologiques par une autorité indépendante et interinstitutionnelle, le cas échéant sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union Européenne.**

4.3 - Démocratiser la zone euro

L'autre chantier est celui de la démocratisation de la zone euro. La conduite de la politique économique et budgétaire est un déni de démocratie tant au niveau national qu'euroéen. L'adhésion à long terme des citoyens à l'euro passe par une nouvelle gouvernance où parlements européen et nationaux prendraient part aux grandes orientations et contrôleraient et évalueraient la mise en œuvre par les exécutifs. C'est l'autre enjeu de la réforme de la gouvernance de l'Union monétaire telle qu'exposée à la section 2.2.

A ce titre, de nombreuses propositions ont été avancées qui évoquent la nécessité de constituer une **instance parlementaire spécifique à la zone euro**. Il est en effet nécessaire de placer désormais la politique économique en zone euro sous contrôle démocratique au niveau

européen afin de faire prévaloir l'intérêt général européen. A l'heure actuelle, l'ensemble des mécanismes de contrôle et d'harmonisation des politiques macroéconomiques hors politique budgétaire et monétaire en est exclu, tandis que les recommandations de politique budgétaire sont adoptées dans le sein du Conseil de la zone euro, sans débats publics, sous très faible contrôle parlementaire national des positions prises par les gouvernements et sans contrôle parlementaire du Parlement européen.

Il est donc indispensable de renverser la logique : en lieu et place du Conseil, faire évaluer les stratégies budgétaires et économiques nationales par une instance parlementaire, composée du Parlement européen et/ou de représentants des parlements de la zone euro. Plusieurs options ont été évoquées pour la composition d'une telle instance parlementaire⁸⁴. Certains plaident pour la création *ex nihilo* d'une nouvelle assemblée composée de parlementaires nationaux issus des Etats membres de la zone euro. Outre qu'elle requerrait la modification, toujours hasardeuse et lente, des traités, une telle option a l'inconvénient d'exclure tout rôle pour le Parlement européen, pourtant garant de l'intérêt général européen, élu directement et dont le rôle est de contrôler l'action de la Commission européenne qui est l'un des acteurs principaux de la gouvernance de la zone euro. Une autre option, plus simple car relevant d'une décision du Parlement européen, consisterait à installer une commission *ad hoc*, composée à la fois de députés nationaux provenant des Etats de la zone euro et de députés européens également originaires de ces Etats. Une telle approche permettrait d'associer en amont les députés nationaux aux délibérations sur les grandes orientations de politique macro-économique ainsi qu'aux recommandations budgétaires faites individuellement aux Etats membres, tout en donnant un rôle au Parlement européen qu'il n'a pas actuellement.

Une fois la délibération prise par cette commission parlementaire *ad hoc*, le Conseil se prononcerait sur ses conclusions, s'il le souhaite. Parce qu'ils devraient les expliquer devant les députés européens, ceci permettrait non seulement de rendre bien plus transparentes les différentes options suivies par les gouvernements mais aussi, en les faisant viser par une même institution composée d'élus, de donner à voir les possibles divergences entre ces stratégies. *In fine*, c'est à l'aune de l'intérêt général de la zone euro que serait discutée la politique économique et budgétaire suivie par chaque Etat membre plutôt qu'à celle des tractations technocratiques entre exécutifs nationaux.

Nos propositions :

- **Doter une instance parlementaire européenne (commission du Parlement européen spécifique à la zone euro, composée d'eurodéputés et de parlementaires nationaux) du pouvoir d'examiner, en lieu et place du Conseil, les stratégies économiques nationales et d'adopter des orientations et conclusions à l'adresse des exécutifs nationaux.**

⁸⁴ Voir par exemple Patrick Dollat, « Pour un gouvernement économique européen et démocratique », <http://tnova.fr/etudes/pour-un-gouvernement-economique-europeen-et-democratique>.

- Mettre l'expertise de la Commission européenne au service de cette instance, notamment pour attester de l'exactitude des chiffres présentés et proposer des modélisations alternatives des effets attendus.

CONCLUSION

Le prochain quinquennat sera dominé par les enjeux multiples qui mettent en cause l'existence même de l'Union européenne. Soit la France élit un gouvernement réformateur porteur d'un projet rénové pour l'Europe, soit elle sombre elle aussi dans le repli sur soi, et l'Europe deviendra alors au mieux spectatrice de la compétition entre les trois grandes puissances continentales que sont les Etats-Unis, la Russie et la Chine, au pire l'enjeu de la possible connivence entre M. Trump et M. Poutine. Le futur Président de la République aura donc la mission de contribuer à doter l'Union européenne des moyens de sortir par le haut de ses crises multiples.

Le règlement de la question britannique offre l'opportunité unique de changer l'UE en la concentrant résolument sur les enjeux du XXI^e siècle. Le Brexit permettrait : 1/ de renforcer l'intégration entre les Etats membres qui souhaitent avancer plus vite sans être bloqués par ceux qui ne le souhaitent pas ; 2/ de réaliser des avancées sur la base de nouvelles solidarités dans la gouvernance de la zone euro, dans la gestion des frontières et dans la sécurité intérieure de l'UE ; 3/ de faire accepter ces avancées par les peuples en leur montrant, à travers le rapatriement de compétences vers les Etats, que leurs critiques sont entendues.

Tant que la France n'aura pas apporté la preuve de sa capacité à se réformer et à corriger les handicaps qui hypothèquent son avenir, il est inutile et sans doute contre-productif qu'elle avance des propositions ambitieuses de relance de l'Union européenne. Les efforts réalisés ces cinq dernières années dans ce domaine ne sont pas nuls, mais ils restent insuffisants pour paver le chemin du progrès et de la confiance à la fois au niveau national et au niveau européen. De même, tôt ou tard, il faudra aussi à l'Allemagne reconnaître que son paradigme macro-économique asphyxie l'ensemble de l'économie européenne et qu'elle doit désormais contribuer activement à assurer la sécurité intérieure et extérieure de l'Union.

Mais une fois les élections fédérales allemandes de l'automne 2017 passées, et après l'arrivée d'un président et d'un gouvernement réformateur en France, les conditions d'une relance de l'intégration européenne pourraient être réunies. Il sera alors temps d'utiliser l'occasion offerte par les négociations avec le Royaume-Uni pour réformer l'UE. Fin 2017, les négociations avec les Britanniques seront en cours, elles seront difficiles et dureront plusieurs années. Le prochain quinquennat présidentiel français coïncidera donc parfaitement tant avec la nécessité de relancer la construction européenne qu'avec la difficile négociation de la nouvelle relation entre le Royaume-Uni et l'Europe.

La condition du renouveau est claire, c'est la fin de la défiance franco-allemande avec l'arrivée à l'Elysée d'un Président réellement réformateur et européen. C'est ce débat sur le sens de l'Union européenne au XXI^e siècle et sur quelques priorités claires sur lesquelles recentrer l'Union que doivent ouvrir sans tarder les dirigeants européens. Et c'est à porter cette analyse et ces priorités que devra s'atteler le prochain Président de la République.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Loin de sombrer dans le défaitisme, il est possible de proposer un projet réformateur et progressiste pour l'Europe. Nous proposons soit le protagoniste d'un nouvel équilibre mondial, que ce soit en matière économique, sociale ou géopolitique, car seul le poids d'une Europe unie et renforcée dans ses moyens d'action peut faire changer le cours du monde. C'est cette mission – après la paix et la prospérité – que nous proposons d'assigner à l'Union européenne du XXI^e siècle. Plus concrètement, nos quatre priorités pour l'Europe et nos propositions sont les suivantes:

I. Une Europe qui protège

A. Gérer ensemble les frontières communes en :

- 1) Examinant avec vigilance la mise en fonction du nouveau Corps européen de garde-frontières et si besoin, renforçant ses capacités d'action.
- 2) Pérennisant un mécanisme européen de relocalisation des demandeurs de protection internationale
- 3) Créant une autorité commune de l'asile européen et un juge européen spécialisé en matière de protection internationale
- 4) Affirmant la reconnaissance mutuelle des décisions et la libre circulation des bénéficiaires d'une protection internationale.
- 5) Apportant des précisions sur la mise en œuvre de la directive Protection Temporaire.
- 6) Inventant une nouvelle forme d'association des pays des Balkans et de la Turquie à l'Union.

B. Bâtir une sécurité intérieure commune par :

- 7) Le développement du système de collecte d'informations SIS et d'Europol en donnant à celui-ci une capacité d'analyse et de redistribution des renseignements ainsi centralisés.
- 8) La définition des crimes de caractère européen et l'octroi au Parquet européen des moyens d'ouverture et de conduite d'enquêtes dans ces domaines.
- 9) La transformation d'Europol en une police européenne autorisée à conduire des enquêtes relevant des crimes de caractère européen.
- 10) La création d'un réseau territorial d'unités décentralisées d'Europol dans les différents Etats membres.

C. Des relations économiques extérieures au service de l'économie et des citoyens européens, et donc:

- 11) Rétablir la priorité au multilatéralisme et soutenir les initiatives pour établir des règles internationales contraignantes dans d'autres domaines que le commerce.
- 12) Utiliser la force régulatrice du marché européen pour exporter les normes

européennes dans les instances de normalisation internationales. Donner la priorité à l'introduction d'un système international de certification « bas-carbone » des entreprises.

- 13) Etablir des priorités commerciales bilatérales limitées, claires, économiquement bien étayées et centrées sur l'accès au marché.
- 14) Maintenir une défense commerciale efficace contre les pratiques commerciales déloyales.
- 15) Instaurer un contrôle des investissements non-européens.
- 16) Etablir le principe de la réciprocité en matière d'accès aux marchés publics.
- 17) Mieux doter le Fonds d'ajustement à la mondialisation et faire de l'ajustement l'ouverture internationale la priorité des fonds structurels européens.
- 18) Inclure le Parlement européen et les parlements nationaux dans la décision d'ouvrir une négociation commerciale et sur ses objectifs.

II. A monnaie unique, gouvernance économique unique et capacité de régulation du capitalisme financier

A. Parachever l'Union bancaire par:

- 19) La mise en place un système européen de garantie des dépôts.
- 20) La mise en œuvre des règles relatives à la résolution et au redressement des institutions bancaires et non-bancaires.
- 21) La réglementation de la structure des groupes bancaires pour protéger les dépôts des activités spéculatives
- 22) L'intégration des marchés de capitaux pour réduire la concentration de l'activité des banques sur un seul Etat membre

B. Faire de la dette une question d'intérêt commun par:

- 23) Une procédure de restructuration de la dette reposant sur une autorité supranationale, aidant automatiquement un Etat membre en difficulté.
- 24) A moyen terme, un budget propre à la zone euro permettant de compenser les chocs asymétriques par une assurance chômage complémentaire du niveau national et un fonds européen d'investissements stratégiques.

C. Assurer l'équité fiscale et sociale par

- 25) La condamnation comme aide d'Etat illégale de tout régime fiscal dérogatoire ayant pour seul but d'attirer la domiciliation fiscale de grands groupes
- 26) L'harmonisation de l'imposition des bénéficiaires des sociétés
- 27) L'harmonisation de la fiscalité des revenus du patrimoine et des revenus des personnes physiques situés hors du territoire de leur Etat membre de résidence
- 28) Un salaire minimum à l'échelle européenne
- 29) La révision des conditions de détachement des travailleurs, et des règles sectorielles d'harmonisation des droits des travailleurs là où c'est nécessaire pour éviter le dumping social
- 30) Un nouveau socle européen de droits individuels sociaux fondamentaux pour protéger face aux mutations économiques et technologiques

- 31) Une assurance-chômage européenne
- 32) Une agence européenne de l'expérimentation sociale

III. Une Europe de la transformation positive centrée sur une croissance durable et équitable

A. Accélérer la transition vers une économie à bas carbone en :

- 33) Faisant de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables, du stockage de l'énergie, des réseaux intelligents et de la mobilité propre la priorité des financements européens.
- 34) Mettant l'accent sur les normes techniques communes
- 35) Définissant des entités régulées au niveau régional pour stimuler les investissements d'intérêt européen dans les énergies renouvelables, les installations de stockage et les moyens de pointe.
- 36) Fixant des objectifs européens et nationaux de baisse des émissions de gaz à effet de serre pour chaque secteur économique.
- 37) Modulant l'offre de quotas carbone pour rehausser les ambitions plus facilement.
- 38) Mettant en place une taxe carbone européenne pour les secteurs non couverts par les quotas carbone (le bâtiment, l'agriculture et les transports).
- 39) Intégrant les infrastructures gazières en Europe de l'Est et du Sud-Est.

B. Des moyens financiers en soutien d'un modèle économique innovant, bas carbone et socialement inclusif, donc:

- 40) Une panoplie diversifiée de l'intervention financière de l'Union européenne s'appuyant sur le budget communautaire, un fonds d'investissement stratégique européen et un budget de la zone euro.
- 41) Pour le budget communautaire, quatre priorités : la recherche et le développement technologique ; le développement régional axé sur la rénovation énergétique et l'adaptation à la mondialisation ; la gestion commune des frontières, de l'asile et de la sécurité ; et l'aide au développement et l'aide humanitaire.
- 42) Pour le fonds d'investissement stratégique, trois priorités : les PME innovantes, les réseaux d'énergie et de transport propres, et les investissements industriels bas-carbone et de l'économie circulaire.
- 43) Pour le budget de la zone euro, une action contra-cyclique axée sur une assurance-chômage européenne et les investissements stratégiques en complémentarité avec le Fonds.
- 44) Des ressources autonomes pour le budget communautaire assises sur la fiscalité des entreprises et une taxe carbone.

IV. Répondre à l'urgence démocratique

A. Démocratiser les institutions nationales, c'est-à-dire :

- 45) Préparer les positions prises par le gouvernement dans les instances européennes par des délibérations dans les commissions parlementaires

- concernées puis les publier systématiquement.
- 46) Introduire un temps de l'ordre du jour parlementaire réservé aux questions européennes
 - 47) Modifier le mode de scrutin aux élections européennes pour combiner listes nationales et élection directe au niveau régional
 - 48) Désigner les candidats locaux par des primaires régionales ouvertes aux militants et sympathisants
 - 49) Changer le cadre juridique de la couverture médiatique nationale des élections européennes

B. Démocratiser les institutions des 28, donc :

- 50) Organiser des primaires dans chaque parti politique européen pour la désignation du / de la candidat(e) à la présidence de la Commission
- 51) Elire le Président de la Commission sur la base d'un contrat de mandature avec le Parlement européen et le Conseil
- 52) Réduire le nombre de Commissaires
- 53) Rendre publiques toutes les délibérations du Conseil (sauf cas particuliers requérant le huis clos).
- 54) Publier la liste des comités rattachés au Conseil, leurs membres, et rendre publiques leurs délibérations (sauf cas particuliers requérant le huis clos).
- 55) Pour les Commissaires et les députés européens : 1) l'obligation de notifier toute activité post-mandat pendant 5 ans ; 2) pendant ces cinq années, l'interdiction d'exercer toute activité constituant un conflit d'intérêts, notamment toute activité exécutive dans un secteur en rapport direct avec les responsabilités antérieures ; 3) en cas de manquement à ces règles, le retrait définitif de tous les avantages liés à leurs anciennes fonctions et une amende aussi longtemps que persiste le conflit d'intérêts.
- 56) Pour les fonctionnaires des institutions de l'Union, établir une procédure transparente pour évaluer le risque de conflit d'intérêt pour toute activité rémunérée exercée après son départ.
- 57) Contrôler le respect des règles éthiques par une autorité indépendante et interinstitutionnelle, le cas échéant sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union Européenne.

C. Démocratiser la zone euro en :

- 58) Dotant une instance parlementaire européenne (commission ad hoc du Parlement européen spécifique à la zone euro, composée d'eurodéputés et de parlementaires nationaux) du pouvoir d'examiner, en lieu et place du Conseil, les stratégies économiques nationales et d'adopter des orientations et conclusions à l'adresse des exécutifs nationaux.
- 59) Mettant l'expertise de la Commission européenne au service de cette instance, notamment pour attester de l'exactitude des chiffres présentés et proposer des modélisations alternatives des effets attendus.