

Pour une Europe par cercles

Par Vincent LE BIEZ, secrétaire national de l'UMP, secrétaire général de Droit Au Cœur

Le constat est de plus en plus partagé : alors qu'une plus grande intégration européenne est rendue nécessaire par la montée des pays-continent émergents et souhaitable pour défendre les valeurs de la civilisation européenne dans la mondialisation, les récents élargissements rendent toute évolution du projet européen lourde et hasardeuse. Le projet européen a donc besoin d'un nouveau souffle, en particulier dans le contexte actuel de sortie de crise économique afin de réconcilier les citoyens européens avec une Europe aux contours flous, davantage perçue comme une contrainte que comme une construction positive.

Cette situation appelle inévitablement une remise à plat et une remise en ordre des politiques européennes, avec en particulier une application plus rigoureuse du principe de subsidiarité, mais un tel projet politique ne saurait être suffisant. L'Europe a besoin d'une nouvelle perspective, de nouveaux projets, d'un nouvel horizon, sans quoi il sera impossible de convaincre et de motiver les électeurs et d'éviter une montée en puissance des mouvements eurosceptiques.

Par ailleurs, le manque de coordination et de solidarité et les écarts de compétitivité au sein de l'Union Européenne et de la zone Euro a été mis en exergue par la crise financière qui s'est abattue sur l'Europe après avoir traversé l'Atlantique. Des progrès importants ont été accomplis depuis, tant du point de vue de la coordination des finances publiques que des politiques macroéconomiques. Ils méritent d'être salués même s'ils résultent de décisions prises dans l'urgence au niveau intergouvernemental qu'il convient de consolider sur le plan démocratique.

Pour dépasser ces lacunes et insuffler une dynamique nouvelle qui aille au-delà de la simple réponse à la crise, des chantiers ambitieux à plus long terme doivent être lancés. Plusieurs idées ont été avancées ces dernières années pour aller dans ce sens : développement de coopérations renforcées sur des thématiques ciblées, mise en place d'une Europe duale structurée autour de l'appartenance ou non à la zone Euro (avec la création *in fine* d'un Parlement propre à la zone Euro),... sans qu'aucune ne soit parvenue à s'imposer à ce jour.

Construire une véritable union politique et budgétaire au niveau de la zone Euro semble aujourd'hui prématuré en raison de la trop grande hétérogénéité des pays qui la compose. A l'évidence, l'Europe doit se recomposer en cercles ayant des niveaux d'intégration différenciés et une nouvelle impulsion doit être donnée en son cœur par un groupe restreint de pays. Par ailleurs, des coopérations à géométrie variable doivent être encouragées pour rendre compte de la pluralité des intérêts au sein des pays de l'Union Européenne.

Le premier cercle : un noyau dur visant l'intégration politique

Le moteur européen, c'est bien connu, a été, depuis 50 ans, toujours entretenu par le même centre névralgique historique : les premiers bâtisseurs, les premiers visionnaires qui après-guerre, décidaient de s'unir dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (la CECA). On l'aura tout particulièrement constaté depuis l'avènement de la crise : ce sont toujours la France et l'Allemagne qui mènent la danse (parfois à contretemps) des sommets européens, et ponctuent l'agenda des réformes.

Pour redonner une impulsion nouvelle, et une plus grande créativité et spontanéité à une Europe handicapée par des droits de vote trop pesants (majorité qualifiée au niveau communautaire, unanimité sur tous les autres sujets), il apparaît aujourd'hui nécessaire de se recentrer sur un cercle restreint de pays européens puissants et moteurs, une union beaucoup moins dispersée, dont le champ géographique pourrait ressembler à celui de la CECA (Allemagne, France, Italie et Benelux), éventuellement étendu à l'Espagne et hors Luxembourg (qui est aujourd'hui un quasi paradis fiscal). La conjonction de l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et la Belgique représente à elle seule 87% du PIB de la zone euro à 17 et 64% de l'Union à 27...

Ce cercle restreint d'intégrateurs constituerait une véritable union politique intégrée, dont la voix serait unie au sein des enceintes de l'Union européenne et de la zone euro, ainsi qu'au sein de certaines institutions internationales (OMC, G20, FMI,...).

Ce noyau dur serait également une véritable union budgétaire et fiscale, assise sur des impôts directement prélevés auprès des contribuables européens, ayant vocation à financer les dépenses qui seraient transférées à cet échelon. Il pourrait ainsi être envisagé de mettre en place un budget fédéral doté de ressources propres et éventuellement d'une capacité d'endettement propre.

Il faudrait également, afin de mettre fin aux phénomènes de concurrence que ce cercle accepte d'adopter une fiscalité uniformisée, ou à tout le moins d'assurer la convergence fiscale et sociale, ce projet bloqué depuis tant d'années au niveau de la zone Euro :

- il faudrait en particulier uniformiser les minima sociaux (SMIC, RSA, santé ; en automatisant la portabilité des droits acquis), ainsi que de l'ensemble des règles d'accueil des immigrés.
- un « serpent fiscal » définirait en outre un cadre harmonisé pour la fiscalité dans chacun des 6 États, tout en laissant suffisamment de flexibilité en cas de nécessité ; opérationnellement, un tel mécanisme aurait vocation à fixer des assiettes d'imposition communes, et des fourchettes pour les taux correspondants (en tenant néanmoins compte d'éventuelles circonstances exceptionnelles).

Que ferait en pratique ce budget commun du noyau dur ? Il semble légitime d'emblée d'envisager le transfert – évidemment progressif, après concertation et harmonisation des normes nationales – des compétences et dépenses suivantes : prestations d'assurance-chômage (dépenses contracycliques permettant de lisser les chocs conjoncturels asymétriques), grands projets de R&D nécessitant la mise en commun de moyens importants et permettant de réaliser des économies d'échelle, construction et exploitation des infrastructures supranationales (transport, énergie, santé, sécurité, etc.), prise en charge des coûts relatifs au vieillissement (pensions, santé, dépendance),...

Côté recettes, le budget du noyau dur serait abondé par des impôts : en premier lieu par une partie de la TVA, par un impôt sur les sociétés harmonisé, et par les cotisations sociales relatives aux prestations transférées.

Ce budget serait soumis à une règle stricte d'équilibre structurel hors investissement. Les déficits conjoncturels et les investissements pourraient être financés par une capacité d'endettement commune, qui pourrait être confiée à une agence d'émission centralisée et qui émettrait des titres (eurobonds, eurobills). Les pays conserveraient la possibilité de lever de la dette pour leur propre compte, charge à eux de faire valoir l'intérêt socio-économique de ce qu'ils financeraient grâce à ces émissions, qui ne seraient pas mutualisées. La dette émise par le noyau dur servirait à financer les compétences transférées par les échelons nationaux, et viendrait donc se substituer (et non s'ajouter) aux dettes nationales.

Le deuxième cercle : une zone économique et monétaire intégrée

Un renforcement de la gouvernance fiscale et budgétaire au niveau de la zone euro (qui ne s'accompagnerait toutefois pas de transferts directs de recettes et dépenses, à la différence du noyau dur de l'Union Européenne) est nécessaire pour combler les lacunes de fonctionnement actuelles. En effet, un modèle fondé sur le seul contrôle des budgets nationaux par les pairs, même avec une forme de mutualisation de la dette, rend malaisée la conduite d'une politique budgétaire contra-cyclique et donne aux institutions européennes un rôle très coercitif. Qui plus est, les Etats de la zone euro doivent continuer d'approfondir la coordination de leurs politiques économiques, afin de préserver la stabilité de la zone monétaire.

Ainsi, une réflexion doit être engagée sur l'harmonisation des cadres fiscaux et des politiques sociales au sein de la zone euro, en commençant par dresser un état des lieux des divergences et des points communs dans ces domaines, et par définir un corpus de règles communes de bonne pratique quant aux assiettes, taux et modes de recouvrement des différents impôts et cotisations sociales.

La surveillance budgétaire actuellement exercée au niveau du Conseil Européen pourrait l'être directement au niveau de la zone euro, et s'appuyer sur un Trésor de la zone euro. Celui-ci serait notamment chargé de réaliser les prévisions macroéconomiques au sein de la zone euro dans son ensemble et pour chaque pays, ainsi que de l'analyse des budgets et des politiques économiques nationales. Cela permettrait de renforcer le rôle des instances communautaires en amont de l'élaboration des projets de loi de finance nationaux, et d'assurer une gouvernance plus efficace et acceptable des finances publiques. En effet, l'ensemble des pays pourraient

bénéficier de prévisions macroéconomiques indépendantes et élaborées de façon harmonisée, garantissant ainsi une plus grande égalité de traitement dans la construction et l'évaluation des budgets nationaux.

En contrepartie d'un renforcement du contrôle budgétaire communautaire, il pourrait être envisagé de mettre en place une capacité d'endettement commune gérée par ce Trésor de la zone euro et adossée à un budget commun constitué de contributions, à définir, versées par les Etats-membres. Les possibilités de recours des Etats à ce mécanisme devraient être strictement encadrées dans une logique contra-cyclique. Un tel mécanisme pourrait en particulier être mobilisé en cas de tension passagère sur le refinancement de certains Etats, et conditionné à la signature d'un accord formel avec les instances de la zone euro relatif à la mise en œuvre de réformes structurelles.

En outre, un renforcement de la coordination *ex ante* des réformes économiques en zone euro apparaît indispensable, afin d'éviter que des déséquilibres trop importants en termes de compétitivité, de balance commerciale ou de prix des actifs immobiliers ne s'accumulent. Toutefois, un tel mécanisme devra autoriser une flexibilité suffisante qui permette de tenir compte de l'hétérogénéité des besoins locaux. Par conséquent, la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques introduite récemment pourra être adaptée et renforcée, à partir d'une discussion plus en amont sur les réformes importantes (marché du travail, marchés des biens et services, fiscalité, énergie, santé, retraites, financement de l'innovation, etc.), et d'un droit de veto des instances de la zone euro dans le cas où une politique nationale est clairement jugée non coopérative ou inappropriée.

Enfin, les travaux engagés sur l'Union bancaire doivent être poursuivis et menés à leur terme, sur un champ toutefois plus vaste que la zone euro. En effet, une coopération renforcée avec l'ensemble des Etats de l'UE, dont les systèmes financiers sont fortement interconnectés avec ceux de la zone euro (Royaume-Uni par exemple, au vu du grand nombre de produits financiers en euro échangés sur la place londonienne), apparaît indispensable pour préserver autant que possible la stabilité financière.

Les interventions volontaristes de la BCE depuis 2008 ont permis d'atténuer les tensions sur le refinancement des banques de la zone euro, ainsi que sur les souverains périphériques mais ne sauraient constituer une réponse structurelle aux difficultés auxquelles nos économies font face et n'ont pas vocation à être pérennisées.

Ainsi, pour sortir de la crise, il convient de briser le cercle vicieux entre le financement des banques et celui des Etats. A ce titre, et en contrepartie d'une recapitalisation directe des banques en difficulté par le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), il apparaît essentiel de renforcer les pouvoirs de l'échelon européen relatifs à la régulation bancaire, et d'harmoniser les pratiques nationales en cette matière. Une telle union devra pleinement s'appuyer sur ses trois piliers, dont la mise en œuvre devra être menée à son terme : un mécanisme de supervision unique, une procédure de résolution harmonisée en cas de faillite de banques et une uniformisation des mécanismes de garantie des dépôts.

Le troisième cercle : un espace de libre-échange régit par l'Etat de droit

Il y a deux manières de définir ce que pourrait être le troisième cercle de l'Union Européenne. De manière négative, on peut dire que c'est tout ce qui ne figure pas dans le second cercle (et a fortiori dans le premier cercle), une forme de chambre de relégation ou de chambre d'appel préparant à une intégration plus poussée au sein de l'Union Européenne. Avec une telle approche, on peine toutefois à définir le contour extérieur que prendrait ce troisième cercle et on bute une nouvelle fois sur le problème des frontières de l'Union Européenne.

Il est de loin préférable de définir ce troisième cercle de manière positive en reprenant deux conquêtes essentielles de la construction européenne : la promotion de l'Etat de droit, de la paix et des droits de l'homme et la constitution d'un vaste marché commun basé sur le libre-échange.

Ce troisième cercle, symbolise en quelque sorte la vocation universelle de l'Union Européenne au sein du nouveau monde globalisé. C'est à cette échelle que le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) doit exercer ses missions, en se concentrant sur ces thématiques universelles que sont la promotion des droits de l'Homme partout dans le monde, la lutte contre le réchauffement climatique, la non-prolifération d'armes nucléaires, chimiques et bactériologiques,... et en laissant aux Etats de sujets diplomatiques plus spécifiques sur lesquels il serait illusoire de trouver un consensus entre l'ensemble des pays européens.

Il s'agit, en quelque sorte, de faire coïncider l'Union Européenne dans son périmètre le plus large avec le Conseil de l'Europe, institution plus ancienne mais assez méconnue si ce n'est à travers sa Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Sur le plan économique, en plus de la construction d'un marché commun, ce troisième cercle disposerait de la Banque Européenne d'Investissement (qui pourrait à cette occasion fusionner avec la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement pour augmenter sa force de frappe) dont l'objectif serait de soutenir les grands projets d'investissement à l'échelle du continent ainsi que les exportateurs européens à l'international.

Ce troisième cercle ayant des vocations et des prétentions universelles, il n'y a pas de raison de le limiter géographiquement a priori. Au contraire, c'est un formidable défi pour l'Europe que d'essayer de diffuser le plus largement possible la paix, l'Etat de droit et la prospérité économique, afin de « civiliser » la mondialisation.

Cela passe, dans un premier temps, par une politique active de voisinage avec les pays de l'Est (dont la Russie), la Turquie et l'ensemble des pays méditerranéens, avant d'envisager des élargissements progressifs de ce troisième cercle. De tels élargissements du troisième cercle peuvent être dédramatisés vis-à-vis d'une opinion publique méfiante dès lors qu'il est bien clair que l'intégration politique relève du premier cercle et l'intégration économique du second.

D'autres cercles ?

Ces trois cercles concentriques n'épuisent pas la question des coopérations européennes. Il faut savoir quitter ce jardin à la française institutionnel pour envisager d'autres cercles sur certaines thématiques particulières. On peut déjà mentionner l'existence du groupe de Visegrad qui rassemble la Hongrie, la Slovaquie, la République Tchèque et la Pologne, ou encore les accointances naturelles qui existent entre les Etats scandinaves, entre les Etats baltes ou entre les Etats balkaniques.

En ce qui concerne la France, plusieurs de ces cercles peuvent être tracés : la relation franco-allemande, « noyau dur au sein du noyau dur européen », la relation franco-britannique qui unit les deux seuls Etats européens disposant d'un siège au Conseil de sécurité de l'ONU, de l'arme nucléaire et d'une défense digne de ce nom, l'Union pour la Méditerranée ou encore le plus méconnu « Triangle de Weimar » qui unit la France, l'Allemagne et la Pologne, en particulier en matière de politique extérieure sur le continent européen, comme l'a rappelé la crise en Ukraine.

C'est parce que les Etats européens, et en particulier la France, n'ont pas vocation à devenir de simples province de l'Union Européenne que ces cercles à géométrie variable ont vocation à se développer et à perdurer.

Quelle gouvernance pour cette Europe par cercles ?

Pour faire fonctionner cette Europe à plusieurs cercles, une vaste réforme des institutions sera nécessaire à terme, même si un fonctionnement par traité intergouvernemental pourrait servir à amorcer le mouvement. Les institutions européennes, que certains décrivent aujourd'hui comme sclérosées et peu démocratiques, ont plus que jamais besoin d'unité, de légitimité et de flexibilité.

Il s'agit en premier lieu de maintenir l'unité des institutions européennes existantes, à savoir une Commission, un Parlement et un Conseil des Ministres (composé des Ministres compétents de chacun des Etats membres). Pour plus de lisibilité, ces deux dernières institutions co-législatrices pourraient être renommées chambre

basse (pour le Parlement) et chambre haute (pour le Conseil) d'un véritable Congrès Européen, organe législatif de l'Union Européenne également en charge de contrôler l'organe exécutif : la Commission Européenne.

Celle-ci serait directement issue des élections européennes : seuls les membres de la chambre basse pourraient devenir commissaires et ils seraient élus et pourraient être révoqués par cette même chambre, sans interférence du Conseil Européen (qui regroupe les chefs d'Etat et de gouvernement) comme c'est le cas aujourd'hui. Elle serait par ailleurs composée d'un nombre plus limité de membres (une quinzaine), rompant ainsi le lien entre commissaire et Etat membre qui n'a aucun sens. Son Président serait issu de la majorité du Parlement européen après avoir mené une véritable campagne pan-européenne. Une telle évolution permettrait de donner plus de légitimité à l'exécutif européen et plus d'intérêt aux élections européennes, qui sont aujourd'hui principalement utilisées comme des votes défouloirs par les électeurs européens.

Afin de renforcer l'intérêt de ces élections européennes et leur caractère supranational, une initiative pourrait être prise au niveau du noyau dur (premier cercle) de l'UE avec une élection commune par liste qui mêlerait d'un côté les partis de droite et de l'autre les partis de gauche français, allemand, italien,... (sans oublier les écologistes, les libéraux, les eurosceptiques, les communistes,...). Une telle évolution, qui contribuerait à coup sûr à l'émergence d'une opinion publique européenne et à l'obligation pour les partis politiques européens de définir une vision et des projets communs, pourrait être opérée assez rapidement sans modifier les traités existants, chaque Etat membre étant aujourd'hui libre des modalités d'organisation de ces élections européennes, pourvu que le scrutin soit à caractère proportionnel. Les pays n'appartenant pas au noyau dur seraient libres de garder leur organisation actuelle ou pourraient s'associer entre eux également. L'objectif est de recréer un véritable clivage gauche/droite pour repolitiser la vie politique européenne et faire qu'elle intéresse les citoyens.

Pour s'adapter à cette Europe à plusieurs cercles, ces institutions européennes auraient vocation à être utilisées avec une plus grande flexibilité qu'aujourd'hui, selon un principe de subsidiarité géographique. En fonction des sujets traités, ne prendraient part au vote du Congrès Européen que les représentants des pays concernés (par exemple uniquement ceux du noyau dur pour une décision concernant une politique du premier cercle), en tenant compte, comme aujourd'hui, du poids démographique des différents Etats. De même, des commissaires européens spécifiques aux premier et deuxième cercles seraient institués et élus uniquement par les membres du Parlement européen appartenant aux pays concernés.

Plutôt que de créer un nouveau Parlement de la zone Euro, on utiliserait ainsi le sous-ensemble du Parlement européen correspondant au second cercle, qui élirait notamment un commissaire en charge de la zone Euro qui se substituerait à l'actuel Président de l'Eurogroupe. Un fonctionnement similaire serait institué pour le noyau dur et les autres cercles qui verraient éventuellement le jour au sein de l'Union Européenne. Modulaires et flexibles, les institutions européennes pourraient préserver leur unité tout en s'adaptant aux différents cas de figure.

Une autre solution, moins communautaire, serait de conserver le Parlement européen uniquement pour le troisième cercle et que les organes législatifs en charge du premier et du second cercles soient constitués de députés issus des parlements nationaux des pays les composant.

Conclusion

Une telle évolution de l'Union Européenne est très ambitieuse mais pourrait néanmoins être acceptée majoritairement par des citoyens pourtant gagnés par l'euroscepticisme en raison du recentrage sur un noyau dur qui est proposé. Plus que l'intégration européenne, c'est la dilution sans fin de l'UE et sa transformation en « ogre bureaucratique » que les citoyens craignent. Sans attendre une refonte globale des traités européens, qui prendra nécessairement du temps (mais sera nécessaire à terme), c'est une initiative des pays fondateurs qui est aujourd'hui souhaitable et à même de relancer et refonder ce beau projet européen.

