



Groupe de réflexion  
**« QUELLE UNION EUROPEENNE EN 2014 ? »<sup>1</sup>**

Synthèse des travaux par Thierry Chopin et Christian Lequesne

---

<sup>1</sup> Ce groupe de réflexion – auquel ont participé des représentants des think tanks, du monde universitaire et de l'administration – a bénéficié du soutien du Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS) du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Les opinions exprimées dans cette synthèse n'engagent ni le CAPS ni les membres du groupe de travail. Nous remercions les hauts fonctionnaires qui ont participé à nos échanges et enrichi nos discussions.

## Avant-propos

Ce rapport est le résultat d'un groupe de travail qui s'est réuni au sein du CERI, avec le soutien du Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS) du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International. Il a réuni régulièrement des membres de l'administration française, de la recherche et des think tanks. Chaque séance s'est appuyée sur l'exposé d'un intervenant extérieur, français ou étranger. La présente synthèse, réalisée par Thierry Chopin et Christian Lequesne<sup>2</sup> n'est pas le reflet d'un compromis des positions au sein du groupe de travail, dont les membres peuvent se trouver en désaccord avec certaines positions et propositions contenues dans ce texte.

Le rapport qui suit porte sur l'état de l'Union européenne en 2014, année décisive à bien des égards en raison d'échéances institutionnelles importantes : nouveau Parlement européen, nouvelle Commission européenne, remplacement du Président permanent du Conseil européen et du Haut Représentant pour la politique étrangère et la sécurité. Chaque intervenant, appuyé par les participants, a pointé les changements que la crise a pu apporter à l'Union européenne.

Ce rapport met en évidence trois questions:

- La forme de l'union politique qui permettra une nouvelle légitimation de l'Union européenne. La crise implique en effet une réflexion sur la relation entre les institutions communautaires et les États membres ; elle ouvre davantage la voie à la différenciation au sein du projet européen, voire pour le Royaume-Uni, à une renégociation de son statut de membre de l'Union. Indéniablement, le couple franco-allemand continue à apparaître central au regard de l'union politique.
- En lien avec l'union politique, figure en deuxième lieu le problème essentiel de l'avenir économique et social de l'Union européenne dans un contexte accru de mondialisation.
- Enfin, la troisième question a trait à ce que l'Union européenne peut et doit faire dans le monde, en sachant que cette réflexion a précédé les événements récents et, à bien des égards inquiétants, en Ukraine.

---

<sup>2</sup> Nous tenons à remercier vivement Sophia Becker et Anouk Richard pour la rédaction des comptes rendus de séances.

## Sommaire

### Avant-propos

1. **L'impact de la crise sur le système politique européen**
  - a. Le projet d'union politique
  - b. La différenciation au sein de l'Union : « deux Europe » ?
  - c. L'avenir du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne
  - d. Le rôle du couple franco-allemand dans l'avenir de l'Union européenne
  
2. **Vers une véritable Union économique**
  - a. L'intégration budgétaire, bancaire et économique
  - b. Quelle Europe sociale ?
  - c. L'Europe de l'énergie.
  - d. L'Union européenne dans le commerce mondial
  
3. **La politique extérieure européenne**
  
4. **Conclusion : quelle Union européenne en 2014 ?**
  
5. **Annexes**
  - a. Les membres du groupe de travail
  - b. Liste des réunions et invités

## 1. L'impact de la crise sur le système politique européen

### a. Le projet d'union politique

La question de l'union politique, et notamment des relations entre institutions communautaires et capitales nationales, est aujourd'hui centrale. On évoque souvent, en parlant de l'Europe, son « déficit démocratique », mais il est possible de soutenir que le « déficit exécutif » (la possibilité de prendre des décisions de manière efficace et rapide) constitue aussi un facteur de remise en cause de la légitimité de l'Union.

#### i. *Quelle union politique aujourd'hui ?*

Avant même de penser aux modalités d'une union politique en Europe, il est bon d'en cerner les caractéristiques essentielles et d'en définir le concept. Force est de constater qu'il n'y a aujourd'hui ni définition claire ni vision consensuelle de ce que devrait être l'union politique. Bien que la notion soit souvent présentée comme une solution miracle, elle recouvre plusieurs acceptions.

À cet égard, les deux États que sont l'Allemagne et la France ont des opinions divergentes sur la question. Pour l'Allemagne, qui fait de l'union politique un objectif revendiqué, celle-ci est clairement une réponse à la crise de légitimité. Aussi l'union politique a-t-elle pour premier objectif d'accroître le contrôle parlementaire de l'action de l'Union européenne. Le contrôle parlementaire est en effet consubstantiel à la démocratie allemande et l'Allemagne entend bien reproduire ce modèle au sein de l'Union européenne. Le modèle fédéral suivi par l'Allemagne, la moindre importance de l'identité nationale dans ce pays, ainsi que le fait que l'Allemagne, compte tenu de son poids démographique et à l'instar des autres « grands États membres », risque moins dans un transfert de compétences que les plus petits États membres sont autant de raisons qui expliquent que l'Allemagne fait essentiellement de l'union politique un moyen d'accroître le contrôle démocratique sur les institutions européennes.

En France, le concept d'union politique est encore confondu le plus souvent avec l'expression d'« Europe politique ». Or, si l'union politique entend bien mettre en place un gouvernement de type fédéral au sein de l'Union européenne, l'Europe politique peut tout autant désigner une Europe dans laquelle les chefs d'État et de gouvernement gardent une place prépondérante.

Enfin, au Royaume-Uni, l'union politique fait jaillir aux yeux des Britanniques le spectre du fédéralisme, à l'égard duquel ils sont pour le moins réticents.

Une approche plus pragmatique serait nécessaire car d'autres questions institutionnelles méritent encore d'être résolues lorsqu'on réfléchit à l'union politique. Le vote à l'unanimité et le financement du budget européen essentiellement sur la base de contributions nationales, par exemple, sont encore inadaptés à une union politique fédérale, et ce même si l'UE présente d'ores et déjà des caractéristiques fédérales (élection du Parlement européen au suffrage universel, politique monétaire

intégrée conduite par la BCE, etc.). Ce sont tout autant de caractéristiques d'une méthode intergouvernementale par laquelle les États membres prennent leur décision dans les domaines concernés.

Comment la crise a-t-elle impacté les débats sur l'union politique en Europe ? Elle a d'abord revalorisé le poids des capitales nationales en suscitant notamment un débat sur le rôle et la légitimité du Conseil européen, qui a été beaucoup critiqué pour sa prépondérance dans la prise de décision, au détriment de la Commission. Cette prédominance du Conseil européen peut aisément s'expliquer par le fait qu'il rassemble l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement des États membres, qui bénéficient de la légitimité politique ultime pour prendre des décisions de crise d'une ampleur financière exceptionnelle.

Il est clair que ce bouleversement de l'équilibre institutionnel dû à la crise a également produit des effets sur l'opinion publique. La perte du soutien public s'explique par le fait que les citoyens ont eu l'impression d'être sujets de décisions sur lesquelles ils n'avaient aucune prise. Le basculement du centre de gravité de l'Union européenne du marché vers la gestion macroéconomique de la zone euro a renforcé la crise de légitimité à laquelle fait face l'UE. Avec la crise, le débat sur la « gouvernance » de l'Union européenne a refait surface sous des formes diverses : en particulier, la crise a mis en lumière le déficit de leadership politique et le déficit exécutif européens, ainsi que le besoin de réformer la « gouvernance » européenne afin de bâtir un véritable « gouvernement » économique européen. Dans un tel contexte, il convient de réfléchir aux déséquilibres qui caractérisent la gouvernance européenne actuelle, conditions préalables pour définir les conditions susceptibles de favoriser l'émergence d'une capacité d'action et de décision européenne efficace et légitime, en bref un véritable pouvoir exécutif européen, pierre angulaire du passage de la gouvernance au gouvernement.

Les rapports entre les États membres eux-mêmes ont été impactés par la crise. Celle-ci a été à l'origine de divergences importantes entre, par exemple, le nord et le sud de l'Europe, entre la France et l'Allemagne, mais également au sein des États membres eux-mêmes, à l'instar de la Grande-Bretagne.

## *ii. Comment envisager un leadership européen ?*

Pour envisager un leadership européen, il faut avant tout poser la question suivante : « qui pour incarner l'Union ? ». Celle-ci souffre indéniablement d'un problème de représentation et d'incarnation, de lisibilité et *in fine* de légitimité.

Les débats sur la fusion des postes du président de la Commission et du président du Conseil européen illustrent ce besoin d'incarnation du leadership.

Le pouvoir européen étant un pouvoir fondamentalement collectif, il est difficile d'imaginer l'incarnation de l'Europe en une seule personnalité. Un président ne pourrait pas satisfaire cet aspect collectif de l'Union.

La seconde question qui surgit est celle du « comment » incarner l'Union. Le Parlement pourrait ainsi avoir un rôle d'incarnation, puisqu'il représente les citoyens. Mais il n'a pas encore une légitimité pleine et entière puisqu'il n'a pas le pouvoir

d'élire un gouvernement, ni celui de l'initiative législative avec la Commission européenne, ni enfin celui de voter l'impôt. Il est essentiel que les citoyens puissent identifier un lieu de pouvoir dans l'Union, responsable des politiques conduites au niveau européen. Peut-être faut-il attendre des élections européennes qu'elles lui donnent un poids supplémentaire, puisque le Traité de Lisbonne prévoit que le Conseil européen devra tenir compte des élections européennes pour proposer au Parlement européen un candidat à la Présidence de la Commission.

Faut-il alors envisager une politisation de la Commission pour remédier à ce déficit d'incarnation ? Ce processus est déjà en partie à l'œuvre, même si certains le critiquent, pensant en effet que la Commission doit conserver sa neutralité pour continuer à jouer son rôle de gardienne des traités.

S'il n'y a pas de solution miracle pour re-légitimer l'Union européenne auprès des citoyens, la question est posée de savoir s'il ne serait pas pertinent d'aller plus loin en termes d'intégration, moyennant des changements de traité. Il faut néanmoins se méfier des expériences institutionnelles qui risqueraient d'ouvrir une boîte de Pandore. Au contraire, il serait nécessaire de privilégier des solutions pragmatiques.

#### **PROPOSITIONS :**

- Le renforcement du leadership politique européen.
- L'association plus étroite des parlements nationaux et du Parlement européen à la supervision économique et budgétaire.
- Le renforcement de la légitimation démocratique des décisions de l'Eurogroupe et du sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro en créant un vice-Président de la Commission et du Conseil en charge de l'euro et des affaires économiques responsable devant le Parlement européen.

#### **b. La différenciation au sein de l'Union : « deux Europe » ?**

La crise à laquelle l'Union européenne est confrontée pose également la question de la différenciation au sein de l'Union (chacune des « deux Europe » suivant un modèle d'intégration différent). Face aux difficultés actuelles, différentes voies sont possibles : modification des traités, exploitation des traités existants, accord intergouvernemental.

##### *i. Les difficultés actuelles de l'Union*

Si l'on dresse un bilan de la situation de l'Union européenne aujourd'hui, il est évident qu'il ne sera pas entièrement positif. La crise de la zone euro a fortement affecté l'Union et les problèmes fondamentaux qu'elle a mis au jour n'ont été que partiellement résolus.

Aussi des risques et des incertitudes proviennent-ils de la non-résolution des problèmes structurels de l'Union européenne. Ces problèmes structurels nécessitent

une plus grande intégration économique au sein de la zone euro, notamment. Ce que la crise nous a appris est que la zone euro, tout en ayant une monnaie commune, n'est pas assez intégrée sur les plans budgétaire, fiscal et social, créant ainsi des distorsions de concurrence handicapant l'Union.

Une plus grande intégration économique peut suivre plusieurs chemins sur le plan institutionnel. Ce qui semble le plus logique, mais en même temps, le moins envisageable à court terme est la voie de la révision des traités. Si une révision des traités permettrait effectivement de régler les problèmes structurels en redéfinissant l'intégration au sein de l'Union européenne, cette solution présente également les limites les plus difficiles à surmonter. Compte-tenu de l'euroscepticisme croissant, cette option paraît politiquement difficile à réaliser. Une négociation à 28, et plus encore, une ratification des 28 États membres seraient des plus aléatoires.

La deuxième solution serait d'exploiter tout le potentiel des traités existants, d'autant que la pratique de ces trois dernières années a montré qu'ils étaient plus « élastiques » qu'on ne pouvait le penser. Les politiques budgétaires et économiques sont coordonnées avec des instruments tels que le « Six Pack » ou le « Two Pack » adoptés par le Conseil et le Parlement européen. Ce mode de fonctionnement n'est pas aussi simple pour toutes les institutions : si le Conseil possède un format spécifique pour prendre des mesures en matière d'union économique et budgétaire (l'Eurogroupe), il n'en est pas de même pour la Commission et le Parlement européen qui décident avec des acteurs non concernés par l'euro. En outre, les traités actuels ne contiennent pas les bases juridiques suffisantes : ils ne prévoient pas expressément une convergence des politiques économiques (mais seulement une « coordination », insuffisante aujourd'hui pour créer une véritable union économique). La finalisation de l'union bancaire et l'obligation de solidarité financière ne peuvent pas non plus être mises en place sur la base juridique des traités actuels. Une autre possibilité contenue dans les traités actuels n'a peut-être pas été suffisamment exploitée : la coopération renforcée. Celle-ci présente néanmoins quelques limites, à commencer par le fait qu'elle ne peut s'appliquer que dans les domaines de compétences propres à l'Union. Il est donc impossible d'établir une coopération renforcée pour la convergence des politiques budgétaires par exemple, compétence propre aux États membres.

## *ii. La solution proposée*

Ces deux solutions n'étant pas idéales, il faut réfléchir aux contours possibles d'une voie intermédiaire : celle d'un accord intergouvernemental. Cette voie concernerait essentiellement les membres de la zone euro et les « pré-ins », États qui souhaitent adhérer à la zone euro, mais qui n'ont pas encore la monnaie unique, à l'instar de la Pologne.

L'objectif d'un tel accord est la création d'une union économique constituée par une union bancaire et une union budgétaire fondée sur une plus grande solidarité et sur une forte légitimité démocratique. Un tel accord permettrait davantage d'intégration économique et budgétaire et favoriserait l'aboutissement de l'union bancaire.

Quant aux modalités institutionnelles, le cadre actuel serait préservé, moyennant certaines adaptations, comme, par exemple, le retour à une Commission plus

resserrée comme le prévoit le traité avec un nombre de commissaires inférieur au nombre d'États membres et une plus grande indépendance vis-à-vis des États d'origine. Une entité politico-administrative ou bien une fonction de ministre des finances de la zone euro pourraient aussi être créées. Elle serait chargée de contrôler l'application des décisions et déléguerait la mise en œuvre de son action à la Commission européenne.

Cette solution possède des avantages indéniables. Elle permettrait avant tout une meilleure légitimité démocratique, ressentie par tous les citoyens, résultant non pas d'un accroissement des pouvoirs du Parlement européen, mais de la reconnaissance de nouveaux pouvoirs de surveillance pour les parlements nationaux des pays concernés par cet accord intergouvernemental, par exemple sous forme d'un organe mixte entre Parlement européen et parlements nationaux.

En outre, cet accord intergouvernemental serait plus facile à mettre en œuvre étant donné qu'il présente un intérêt commun pour les États membres : la consolidation de la monnaie unique.

Les difficultés de ratification ne sauraient malgré tout être ignorées, même si elle semble plus facile à 18 qu'à 28. Cet accord nécessitera une révision de certaines constitutions nationales. De plus, le clivage nord-sud et la fragilité de la zone euro devraient rendre la négociation plus difficile. Il n'est pas certain que cette voie intermédiaire puisse atténuer les clivages existants. L'hétérogénéité économique et sociale au sein de la zone euro constitue un facteur de déséquilibres et un risque de division entre une zone euro très intégrée et une zone moins intégrée.

Pour ce qui est des implications institutionnelles, cette voie a également quelques limites. Si on adjoint au Parlement un ensemble constitué par des représentants des parlements nationaux de la seule zone euro, il risque un démembrement. Une convention interparlementaire permanente pourrait être une solution à ce problème.

Enfin, il semble difficile de définir la place à accorder aux autres États membres. Sera-t-il nécessaire d'obtenir l'accord des autres États membres afin d'utiliser les institutions communes ?

**PROPOSITION :**

- Créer une union économique constituée par une union bancaire et une union budgétaire et fondée sur une plus grande solidarité et sur une plus forte légitimité démocratique par la voie d'un traité intergouvernemental.

**c. L'avenir du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne**

Le thème de la différenciation au sein de l'Union européenne appelle de manière évidente à réfléchir notamment à la place du Royaume-Uni dans cette nouvelle



Union en 2014. Cet État membre tente de plus en plus de redéfinir sa position en fonction de ses exigences.

### *i. La stratégie de David Cameron*

Pour bien comprendre la stratégie de l'actuel Premier ministre britannique, il s'agit d'étudier le contexte qui l'entoure. Un premier élément à prendre en compte est la forte progression du parti nationaliste et populiste britannique, l'UKIP, aux récentes élections municipales qui met sous pression le parti conservateur, au point de l'affaiblir. Même si l'Europe n'est pas la principale préoccupation des électeurs de l'UKIP, il est certain que le parti sera l'un des grands vainqueurs des élections européennes de mai 2014.

D'autres raisons expliquent l'évolution récente du Royaume-Uni vers un durcissement des positions britanniques sur l'Europe, à commencer par l'absence d'explication par les gouvernements successifs des raisons pour lesquelles le Royaume-Uni est entré dans l'Union. Ce manque de communication a nécessairement créé un sentiment de mécompréhension dans la population, qui s'est ensuite transformé en un désamour profond, faisant de l'Union la cause de tous les maux.

Enfin, le traditionnel refus de la bureaucratie et du dirigisme par les Britanniques éloigne nécessairement le Royaume-Uni du paradigme de gouvernance européen fondé notamment sur un modèle civiliste et codifié plus que sur un modèle de droit commun (*Common Law*).

Aussi David Cameron a-t-il mis en place un exercice de revue des compétences sous la forme d'une consultation de tous les acteurs concernés sur l'ensemble des politiques de l'Union. Cette consultation se veut objective et quasi scientifique.

Cet exercice de revue des compétences doit permettre de calmer les ardeurs des eurosceptiques du parti conservateur. Mais elle doit également fournir la base à M. Cameron d'une renégociation de la relation du Royaume-Uni à l'Europe.

M. Cameron veut néanmoins éviter que cet exercice ne prenne la forme d'une « liste de courses », donnant lieu à une surenchère sans fin avec les conservateurs. L'idée est de garder une démarche d'expertise pour permettre une renégociation raisonnée de la place du Royaume-Uni au sein de l'Union.

Dans l'hypothèse d'une victoire aux élections du printemps 2015 et en vue du référendum annoncé sur l'appartenance à l'Union en 2017, David Cameron a besoin de fournir un projet de renégociation de la place du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. Selon le sondage de l'institut de recherche britannique Ipsos Mori<sup>3</sup>, 28% des Britanniques souhaiteraient sortir de l'Union européenne, 40% souhaiteraient rester au sein de l'Union européenne tout en réduisant ses pouvoirs, 18% pourraient accepter le statu quo, 8% souhaiteraient rester dans l'Union européenne tout en augmentant ses pouvoirs et 5% aimeraient se diriger vers la formation d'un gouvernement européen. La presse britannique est en outre plutôt

---

<sup>3</sup> Sondage publié en mars 2014, à partir d'enquêtes réalisées en février 2014 : [http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3359/ipsos-European-Pulse.aspx#gallery\[m\]/1/](http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3359/ipsos-European-Pulse.aspx#gallery[m]/1/)

euro-hostile et ne contribue pas à dépassionner le débat public britannique sur les questions européennes.

En revanche, il faut appeler à la prudence, car les effets d'une campagne peuvent modifier la donne, à l'instar du référendum sur l'entrée dans l'Union en 1973. Le profond pragmatisme britannique et le fort attachement aux intérêts économiques peuvent donc, au moment du scrutin, modifier les prévisions les plus évidentes. Les grands acteurs économiques et financiers, plutôt en faveur de l'Union européenne, peuvent peser pour éviter une sortie de l'UE.

En ce qui concerne les élections législatives de 2015, l'idée d'un référendum pourrait être remise en cause en cas de victoire des travaillistes. Aussi les conservateurs vont-ils faire campagne sur le fait qu'eux seuls auront le courage de demander l'avis du peuple anglais sur l'attachement à l'Union européenne. Cela va renforcer les eurosceptiques au sein du Parti Conservateur au détriment de la « ligne » Cameron, plus « libérale » et centriste.

## *ii. Quelles perspectives ?*

La renégociation de la relation du Royaume-Uni et de l'Union européenne pose un défi à l'Union européenne dans son ensemble. Les points principaux de cette renégociation seront essentiellement axés sur des thèmes de société, d'économie et de justice. En termes sociaux, la directive sur le temps de travail et les textes concernant l'immigration, notamment les textes relatifs aux droits des intra-communautaires (comme les Bulgares et les Roumains) feront l'objet d'une attention particulière.

Pour ce qui est du domaine économique, la politique européenne de la pêche, et notamment les rejets, ainsi que la taxe sur les transactions financières faisant l'objet d'une coopération renforcée, qui ne concerne pas le Royaume-Uni, pourraient être renégociées.

Enfin, dans le dossier « Justice et Affaires intérieures », David Cameron pourrait pousser vers une renégociation du mandat d'arrêt européen, même s'il demeure une grande incertitude en la matière en lien avec le fait que les professionnels de ce domaine sont très attachés aux instruments européens.

Pour chercher à sortir par le haut et ne pas être entraîné dans un débat intra-étatique, M. Cameron s'efforce néanmoins de nouer des alliances avec plusieurs partenaires du Nord, au premier rang desquels l'Allemagne. Il faut noter l'étroitesse et la fréquence des contacts développés entre Londres et Berlin et la mise en place de réseaux bilatéraux denses avec l'aide active des deux ministères des Affaires étrangères. Par ces alliances, le Royaume-Uni veut montrer qu'il peut jouer un rôle positif en Europe.

Cet axe Londres-Berlin s'est, entre autres, développé autour de l'objectif d'apporter des réponses à la crise économique au travers de réformes structurelles. L'Allemagne redoute profondément une sortie du Royaume-Uni de l'Union qui affecterait le marché intérieur dont elle a besoin pour écouler ses exportations en excédent.

Il faut toutefois nuancer un axe fort Londres-Berlin en raison de l'euro. Ce dernier impose une vision fondamentalement différente de l'avenir européen empêchant une alliance autre que de circonstance.

Enfin, une dernière perspective envisageable est l'idée d'un statut spécial pour le Royaume-Uni, sur le modèle de la Norvège. Cette perspective est néanmoins rapidement écartée car la réponse de David Cameron et d'une majorité de conservateurs est négative. Le Royaume-Uni est bien trop attaché à sa participation aux mécanismes de prise de décision sur les règles relatives au fonctionnement du marché intérieur.

Une solution pourrait être de revisiter l'Accord européen de libre échange afin de conférer un droit de vote égal aux États membres de l'Espace économique européen non-membres de l'UE. Ce scénario présente de nombreux avantages.

Ceci permettrait non seulement de corriger une anomalie démocratique mais aussi de créer le statut que recherche le Royaume-Uni : celui d'une participation et d'une influence maintenue au sein du marché unique, combinées à un retrait des politiques européennes dans des domaines comme l'agriculture, la fiscalité et le fédéralisme budgétaire.

Par ailleurs, les partenaires du Royaume-Uni seraient rassurés par la préservation de l'influence britannique au sein du marché unique (notamment l'Allemagne).

Simultanément, l'Union économique et monétaire et l'Union européenne seraient réalignées. Une intégration plus poussée de la zone euro, que David Cameron lui-même a appelée de ses vœux pour mettre un terme à la crise, en serait facilitée.

*Last but not least*, cette solution permettrait de fournir une alternative au référendum « in or out » promis par le Premier ministre britannique (référendum dont nous connaissons par expérience les risques) : le choix ne serait pas « in or out » mais entre rester au sein de l'UE (où le Royaume-Uni pourrait continuer de promouvoir ses positions) et trouver un nouveau mode d'association, qui ne saurait être ni celui de la Norvège (EEE sans droit de vote) ni celui de la Suisse (traités bilatéraux).

Si le débat s'engageait sur ces termes, ce serait déjà un progrès par rapport à la simplification « in » or « out ». Dès lors, deux niveaux d'intégration pourraient être clairement identifiés :

- d'un côté, une Union européenne plus intégrée politiquement et financièrement, associant la zone euro et les États qui se sont engagés à adopter la monnaie unique quand ils rempliront les conditions requises, en vertu de l'article 3.4 du traité – seuls deux États, le Danemark et le Royaume-Uni ont une dérogation mais ce sont deux exceptions à la règle;
- de l'autre, un Espace économique européen offrant aux États non-membres de l'UE la possibilité de participer aux décisions relatives au marché unique. Évidemment, plusieurs États membres hésiteront entre ces deux options, en particulier le Royaume-Uni qui pourrait préférer la seconde option. Celle-ci pourrait également

offrir une solution pour l'élargissement du marché intérieur européen à de nouveaux Etats, sans que cela implique nécessairement une adhésion au nouveau « noyau dur » de l'UE.

#### **d. Le rôle du couple franco-allemand dans l'avenir de l'Union européenne**

Enfin, si la différenciation au sein de l'Union européenne est de plus en plus mentionnée lorsqu'on évoque l'avenir du système politique européen, le renforcement d'un noyau dur autour de la France et de l'Allemagne semble également être une constante de la réflexion sur l'avenir de l'Union européenne. Il s'agit donc d'analyser dans un premier temps les perspectives offertes par l'Allemagne concernant sa politique européenne, pour ensuite étudier les relations franco-allemandes et leur rôle dans la perspective d'une réforme de la gouvernance de l'Union européenne et notamment de l'UEM.

##### *i. Quelles perspectives pour la politique européenne de l'Allemagne ?*

L'avenir de l'Allemagne au sein de l'Union européenne a été au centre des réflexions du tout récent Groupe de Glienicke. Réunissant onze économistes, juristes et politologues allemands ayant la volonté de réfléchir à l'avenir de l'Allemagne au sein de l'Union européenne, le groupe a signé, à l'automne dernier, une tribune intitulée « Vers une union de l'euro ».

À l'initiative d'un économiste et d'un juriste allemands, le groupe avait pour objectif de produire deux pages dans la section économique de *Die Zeit* concernant l'avenir de la politique européenne de l'Allemagne. Mais, le groupe s'est avant tout réuni pour répondre au statu quo en Allemagne concernant la politique européenne. L'idée était de contrer la pensée eurosceptique portée par le parti Alternative für Deutschland par une attitude plus proactive. Le débat juridique et politique s'est ainsi rapidement ajouté au débat économique. Partant du constat d'un consensus allemand sur l'idée que la stratégie face aux pays en crise a été la bonne, le groupe a exprimé son désaccord en montrant qu'il fallait approfondir l'union bancaire et la solidarité envers les pays en crise.

Le groupe préconise une intégration plus profonde de l'Union économique et monétaire qui reposerait sur quatre principes : une union bancaire robuste, une solidarité plus grande entre citoyens par le biais d'une assurance-chômage commune à la zone euro, un mécanisme de sanction propre à la zone euro qui garantirait que chaque État respecte les fondements démocratiques de l'Union européenne et enfin le renforcement de l'union politique.

Le Groupe de Glienicke s'étant réuni pendant la campagne électorale pour les dernières élections au Bundestag, il s'agit désormais d'analyser la vision européenne de la nouvelle coalition allemande, après les élections. Si certains membres du groupe se sont dits déçus du manque d'ambition européenne dans le contrat de coalition, il contient néanmoins une base pragmatique permettant l'ouverture de potentialités, notamment en termes de réforme de l'Union économique et monétaire. Le débat interministériel au sujet de l'Union européenne s'améliore nettement, notamment entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances. Le ministère des Affaires étrangères a effectivement renforcé le personnel de la

direction des Affaires européennes dans l'ambition de rééquilibrer la stratégie d'une convergence par l'austérité défendue par le ministère des Finances. En revanche, le ministère de l'Économie se concentre davantage sur la question énergétique. Aussi peut-on s'attendre à ce que les affaires européennes n'apparaissent pas clairement comme une grande priorité de ce nouveau gouvernement de coalition.

Aussi peut-on parler d'un nouveau gouvernement de coalition entre rupture et continuité. Le gouvernement allemand continuera à mener une politique en faveur d'une fédération européenne, tout en ne faisant pas des affaires européennes une de ses priorités.

Quelle sera alors la vision allemande des prochaines années concernant l'Union européenne ? Il faut d'abord pointer le large consensus parmi l'élite politique en faveur de la ligne d'une « union toujours plus étroite ». Si certains sondages indiquent que l'Allemagne n'est plus si convaincue par ce principe, le gouvernement allemand souhaite conserver la monnaie unique et le marché intérieur avec ses quatre libertés, auxquels il est très attaché. L'unification de l'Europe est d'ailleurs inscrite dans le préambule de la Constitution allemande.

Il ne semble pas y avoir en revanche de grandes idées d'approfondissement actuellement en Allemagne. Le gouvernement réfléchit à des solutions à travers l'idée de convergence et de gouvernance par les règles et à travers la volonté d'améliorer la compétitivité européenne. Mais les contrats bilatéraux sont davantage évoqués comme des solutions au statu quo actuel. Ce que l'Allemagne souhaite véritablement est une convergence de l'Union européenne vers le modèle allemand.

Si le gouvernement fait preuve d'un réel appétit pour une réforme des traités dans l'objectif de renforcer la légitimité démocratique de l'Union européenne, cet appétit reste théorique face à l'opinion dominante selon laquelle on ne pourra faire que des « petits pas ». Le débat juridique fait néanmoins apparaître que les limites de ce que la Constitution allemande permet en termes d'intégration européenne sont déjà largement atteintes et que l'Allemagne devra à un moment surmonter cette impasse en réformant sa Constitution.

## *ii. Les relations franco-allemandes au cœur d'une réforme de l'Union économique et monétaire*

Que faut-il attendre des relations franco-allemandes face à cette position ambivalente de l'Allemagne concernant sa politique européenne ?

Il est trop tôt pour penser à une solution commune franco-allemande. La situation actuelle (élections à venir, tensions sur le voisinage oriental de l'UE) font que nous ne pouvons pas attendre une initiative franco-allemande proposant d'emblée une solution. En revanche, il serait risqué de croire que la crise est totalement derrière nous. Les pays du Sud de l'Europe doivent également être inclus dans la réflexion sur l'avenir de l'Union européenne.

Enfin, la France et l'Allemagne doivent faire front uni vis-à-vis du Royaume-Uni. L'Allemagne ne veut pas laisser partir le Royaume-Uni qui est un de ses partenaires privilégiés, notamment en matière économique. Néanmoins, un sentiment de fatigue

se fait sentir au sein de l'opinion publique révélant qu'on ne souhaite plus accorder à Londres les dérogations qu'elle demande vis-à-vis de l'Union européenne. L'Allemagne craint une différenciation au sein des États membres de l'Union européenne, que David Cameron verrait d'ailleurs comme nécessaire et serait prêt à accepter à condition que l'Allemagne soutienne le Royaume-Uni concernant d'autres demandes. L'Allemagne n'est évidemment pas d'accord avec une telle stratégie britannique. C'est là que la France peut intervenir pour aider l'Allemagne à tenir tête au Royaume-Uni.

Néanmoins, si l'Allemagne et la France apparaissent comme le noyau dur d'une zone euro plus intégrée, les modalités d'une réforme de l'union économique et monétaire font débat entre les deux États. Si en France, on aimerait voir un renforcement de l'Eurogroupe avec un poids politique renforcé aux dépens de la Commission européenne, il y a en Allemagne une crainte traditionnelle de créer au sein de la zone euro un véritable pouvoir discrétionnaire.

Il faut noter en effet une certaine défiance en France vis-à-vis de la Commission. Cette défiance est liée au sentiment qu'elle ne présente plus autant de légitimité qu'elle a pu en présenter auparavant. On a ainsi l'impression d'une institution peu ouverte sur les réalités et les contraintes nationales, ayant une approche trop mécaniste des problèmes de la zone euro. Au contraire, en Allemagne, la Commission apparaît comme un acquis en place depuis longtemps et qui ne semble pas faire débat.

Les modalités d'une réforme de la zone euro sont également pensées différemment. En France, on parle de plus en plus d'un noyau dur reprenant le modèle de l'Europe des Six, alors qu'en Allemagne, on inclut nécessairement la Pologne dans le processus. Si le format de l'Europe des 18 possède une grande attraction intellectuelle, l'expérience a néanmoins montré qu'il était aussi difficile de mettre en place des règles à 18 qu'à 28.

Enfin, les relations franco-allemandes seront centrales face au défi démocratique. La France et l'Allemagne, même si elles ne font pas face à un problème de même ampleur (le parti allemand Alternative für Deutschland a beaucoup moins d'impact que le Front national français), doivent agir ensemble face au risque d'une montée des partis eurosceptiques aux élections européennes.

La montée des partis eurosceptiques pourrait toutefois avoir un impact limité sur le statu quo actuel, soulignant ainsi l'écart entre le constat de l'impossibilité du statu quo et en même temps le constat d'une grande difficulté à faire bouger les choses.

#### **PROPOSITIONS :**

- Une union bancaire robuste.
- Une solidarité plus grande entre citoyens pouvant passer, par exemple, par le biais d'une assurance-chômage commune à la zone euro.
- Un mécanisme de sanction propre à la zone euro, qui garantirait que chaque État respecte les fondements démocratiques de l'Union européenne.
- Le renforcement de l'union politique.

## 2. Vers une véritable union économique ?

Si l'Union économique et monétaire a été au centre des intérêts de l'Union européenne depuis le début de la crise économique, elle n'est pas encore aboutie. Quel bilan peut-on faire des développements ayant concerné l'UEM au cours des dernières années (aussi bien en termes d'intégration budgétaire, bancaire et économique) ? Il importe, par ailleurs, d'élargir le regard au-delà de la seule UEM, pour évoquer aussi l'Europe sociale qui a pu être oubliée par les dirigeants européens pendant la crise économique et financière ; la question de l'Europe de l'énergie et enfin, la question de la politique commerciale européenne. Il est évident que l'Union économique et monétaire a encore besoin d'être améliorée, mais on peut également mettre en exergue les progrès accomplis.

### a. L'intégration budgétaire, bancaire et économique

Réfléchir à l'Union économique et monétaire en Europe incite à penser en premier lieu à l'intégration budgétaire, bancaire et économique. Pour ce faire, il faut d'abord établir le bilan des solutions apportées par l'Union européenne face à la crise et ensuite identifier les perspectives qui s'offrent à l'Union économique et monétaire en 2014.

#### *i. Le constat de solutions nécessaires mais insuffisantes face à la crise*

Le cas chypriote a montré que les décisions prises depuis l'été 2012 pour sauver l'euro de l'implosion ont été insuffisantes. Même s'il faut reconnaître qu'elles ont été d'une importance incontestable, elles ont illustré un appétit très diminué pour trouver des solutions coopératives.

La crise a mis au jour un problème de gouvernance important au sein de la zone euro. Le fonctionnement de l'Eurogroupe est insatisfaisant puisque son président ne parle pas véritablement au nom de son institution.

Le régime de gestion de crise mis en place, ayant été créé par blocs successifs sans véritable plan d'ensemble, est d'une grande complexité. La Commission, par exemple, est impliquée dans l'élaboration des programmes pour les pays en difficulté au profit de l'Eurogroupe, mais le collège des commissaires ne prend aucune décision politique.

L'Union européenne ne se rend pas suffisamment compte de la nature collective du problème des ajustements. Ceux-ci sont considérés comme des affaires nationales pour les pays concernés. Or, il s'agit d'un problème et d'un intérêt communs.

La crise n'a pas seulement mis au jour le problème de gouvernance entre les institutions communautaires, elle a également mis en évidence l'absence d'un « affectio societatis ». Le manque de solidarité et de coopération est visible au sein des institutions, certes, mais également au sein des États membres et des populations.

On a ainsi pu observer un fort clivage nord-sud, qui met en danger la solidarité et la cohésion de la zone euro et empêche la recherche de solutions communes. Les différences énormes entre les pays du nord et du sud ont pu être à l'origine d'un processus d'ajustement parfois très violent. Cela a donc soulevé des questions d'acceptabilité politique et sociale.

À cet égard, il est incontestable que la position allemande pèse beaucoup quoique l'Allemagne doive faire des compromis avec ses partenaires, comme par exemple sur l'Union bancaire. Si on a pu penser à un certain moment que les Allemands étaient prêts à accepter une mutualisation de la dette en échange d'une intégration politique plus poussée, on sent désormais une certaine hésitation. Le débat sur les Eurobonds est aujourd'hui clos en Allemagne. L'idée dominante est que l'Europe du nord paie pour l'Europe du sud. Cela est présenté comme un transfert de l'épargne allemande et une prise de risque pour la banque centrale allemande.

## *ii. Quelles perspectives pour l'union économique et monétaire ?*

Si l'on fait un constat sur la situation actuelle de l'union économique et monétaire, il faut avant tout montrer qu'il y a des interdépendances croissantes entre les pays ayant la même monnaie. L'exemple chypriote a bien montré cette interdépendance entre les pays en difficulté et les autres pays de l'Union européenne. Il aurait d'ailleurs été préférable que l'Union européenne prenne en charge la taxation prévue sur les dépôts inférieurs à 100 000 euros. Cela n'aurait pas été très coûteux et aurait permis la protection du bien public « stabilité financière ».

Malgré tout, l'union économique et monétaire actuelle est bien insuffisante et rend nécessaire une réforme urgente.

En matière d'union économique, il s'agit avant tout d'achever l'union bancaire. C'est la priorité essentielle de l'Union, car elle a des implications lourdes.

Mais il est aussi à regretter que les réflexions sur l'union budgétaire aient été écartées si vite. L'existence de sept ou huit pays de la zone euro avec une dette représentant 100 % du PIB exige une réponse urgente et globale fondée sur des mécanismes d'absorption des chocs économiques. Il faut continuer la discussion sur des options réalistes pour une union budgétaire.

Le débat actuel butte sur la sous-estimation qui a été faite de la situation de l'économie privée. Des progrès sont également possibles en matière d'union fiscale. Par ailleurs, l'Union a sous-estimé notamment les questions liées aux migrations intra-communautaires.

### **PROPOSITIONS :**

- Poursuivre et achever les travaux sur l'union bancaire.
- Reprendre les discussions sur l'union budgétaire.
- Progresser en matière d'union fiscale.
- Avoir un président stable à la tête de l'Eurogroupe, représentant de l'institution, qui permettrait de créer une véritable capacité exécutive.
- Clarifier le système actuel, dans lequel il est difficile de savoir qui décide et quand, par une meilleure division des responsabilités au sein de l'Eurogroupe.



## **b. Quelle Europe sociale ?**

Parler d'une union économique au sein de l'Union européenne n'implique pas seulement une discussion de type économique, financière ou monétaire. La question de l'union économique nécessite indubitablement une réflexion sur l'Europe sociale. Pour ce faire, il faut à la fois mettre en perspective les constats négatifs qui peuvent être faits aujourd'hui et tenter d'identifier les défis auxquels l'Europe sociale sera confrontée dans les prochaines décennies.

### *i. Le constat*

Un constat d'abord : les questions politiques et sociales ont largement été négligées au profit des réformes structurelles et des restrictions budgétaires, privilégiées par les dirigeants européens depuis 2007. Ces réformes, comme celles sur le marché du travail, sont conduites de façon technocratique par les gouvernements sans donner lieu ni à un minimum de dialogue social ni à l'explicitation d'un sens politique.

Cet état des choses pose un profond problème de responsabilité des acteurs politiques qui, selon les peuples européens, imposent des mesures coercitives et arbitraires sans en faire part aux premiers concernés.

Un des grands dangers actuels pour l'Europe sociale est l'individualisme des pays membres de l'Union européenne. La coopération sur les questions sociales reste pour l'instant difficile et une vision européenne ne s'établit que très lentement. Beaucoup de négociations sont bloquées, à l'instar de celle sur la régulation du temps de travail, suite à une alliance forte entre le Royaume-Uni et l'Allemagne. Il s'agit également de gérer les différences culturelles entre les pays européens qui ont tous des traditions et des habitudes différentes, notamment en matière sociale. Les pays membres de l'Union européenne doivent apprendre à relativiser leurs préférences nationales.

Ce constat conduit à parler d'une crise du modèle social européen actuel. L'Europe est en effet perçue par les salariés davantage comme un problème que comme un progrès.

Les possibilités d'espérer semblent minces quand on considère les négociations en cours. La directive sur le temps de travail constitue un échec total et la révision de la directive sur le détachement des travailleurs n'a eu des résultats que très modestes. La seule exception encourageante que l'on peut pointer est celle de la « Garantie Jeunes », décidée lors du Conseil européen de juin 2013 et qui prévoit un soutien actif aux jeunes des pays les plus touchés par le chômage. Elle apporte ainsi une première réponse au déséquilibre dévastateur entre le nord et le sud de l'ensemble européen.

Mais la concurrence sociale persiste au sein de l'Union européenne au point d'avoir des effets pervers importants. Si le marché intérieur est sans conteste une opportunité pour les États et les entreprises, il doit trouver des contreparties dans le

domaine social, faute de quoi les déséquilibres s'accroissent. Les domaines du bâtiment et de l'agroalimentaire entre la France et l'Allemagne en sont des exemples préoccupants : l'absence de salaire minimum en Allemagne (à laquelle l'Allemagne va bientôt remédier) et l'existence du SMIC en France ont entraîné une baisse de production en France et une perte d'emplois significative.

## *ii. Les défis*

Le premier défi que l'on peut mettre en évidence est celui du renouvellement du dialogue avec les partenaires sociaux. À ce titre, des initiatives françaises récentes ont été significatives pour l'Europe. L'accord sur la flexi-sécurité du travail conclu en 2013 entre partenaires sociaux et gouvernement français est un signal fort pour les autres pays européens. Aussi bien sur la forme de l'accord, qui a donné toute sa place à la négociation, que sur le contenu, illustrant la possibilité de répondre à la question de la compétitivité en respectant des socles de protection infranchissables, l'accord sur la flexi-sécurité mérite d'être reproduit en Europe. De même, la deuxième Conférence sociale pour l'emploi tenue en juin 2013 a été une expérience positive. Pour la première fois, un atelier sur l'Europe a été organisé et a montré un diagnostic partagé des partenaires sociaux et du gouvernement sur les risques que fait peser le modèle actuel de l'intégration européenne sur l'emploi. La feuille de route très ambitieuse qui en résulte permet à chacun d'assumer ses responsabilités et oblige à l'action.

Le renouvellement du dialogue avec les partenaires sociaux permettra sans aucun doute de réconcilier économique et social et d'adopter une vision systémique et globale de ces questions.

Le second défi serait de mettre au jour un nouveau modèle social européen réintégrant la question sociale dans une vision européenne globale. Or, il s'agit d'adapter les schémas traditionnels aux réalités nouvelles. Le modèle social actuel est en péril et doit être adapté pour fonctionner dans la situation européenne actuelle avec des économies et des sociétés intégrées et ouvertes. Une rénovation du modèle social actuel en Europe implique que l'on accepte de faire le deuil de l'existant, tout en trouvant un mode de fonctionnement adapté à la réalité de la mondialisation. La question du financement des solidarités doit être par exemple clairement posée.

Enfin, ce nouveau modèle social européen doit reposer sur une volonté de substituer la coopération à la concurrence. Réduire la concurrence sociale entre les différents pays de l'Europe en promouvant un objectif de convergence européenne à moyen terme qui puisse conduire à l'élaboration d'un socle social européen incluant des dispositions sur les conditions et le temps de travail, sur l'existence d'un salaire minimum et sur la protection sociale et son financement est indispensable. Ce socle social permettra la circulation des travailleurs dans l'espace européen.

Enfin, il s'agit d'améliorer la communication sur la question sociale en donnant un sens aux réformes engagées. Aujourd'hui, les mesures et réformes ne sont pas expliquées aux peuples européens, ce qui crée un sentiment de frustration et d'incompréhension au sein des sociétés. Les élections européennes de mai 2014 seront à cet égard centrales pour redonner un sens à la question sociale.

Une meilleure communication sur la question sociale sera aussi un moyen de reconstruire un lien de confiance entre les citoyens et les institutions européennes, de manière à combler le grief du déficit démocratique. Il pourrait par exemple être pertinent de mettre l'accent sur la libre circulation des travailleurs, qui a été renforcée avec la crise économique, en montrant qu'il s'agit d'un avantage et qu'elle a permis d'activer des éléments de l'intégration européenne en créant les prémisses d'un véritable marché européen du travail.

La question sociale est aujourd'hui trop souvent perçue comme un discours spécifiquement français, défensif d'un modèle que les Français considéreraient comme plus protecteur. Le défi est de « défranciser » le discours et de bâtir un discours politique mettant en évidence le lien étroit entre convergence économique et convergence sociale.

En matière sociale, la différenciation pourrait permettre d'aller plus loin sur quelques points précis et d'initier un processus de convergence dans ce domaine, en raison des différences de vues des Etats en matière sociale. À titre d'exemple, dans un contexte où la mobilité intra-européenne s'accroît sous l'effet de la crise, il convient d'engager le débat sur la portabilité des droits, le rapprochement des règles relatives aux conventions collectives dans le cas de firmes multinationales opérant dans plusieurs pays de l'Union afin d'éviter les risques de dumping. Il serait possible de prendre bien d'autres exemples d'application de l'Europe à « plusieurs vitesses » comme modalité d'une Europe plus intégrée, comme par exemple la définition d'une convention d'indemnisation du chômage pour les Etats membres de la zone euro.

#### **PROPOSITIONS :**

- Créer un groupe de travail européen permanent ayant vocation à réintégrer la question sociale dans une vision globale européenne.
- Renforcer la légitimité de l'Union économique et monétaire en matière de gouvernance sociale en créant une structure réunissant de manière régulière les ministres des Affaires sociales et de l'Emploi de la zone euro.
- Promouvoir un objectif de convergence européenne à moyen terme.
- Elaborer un socle social européen incluant des dispositions sur les conditions et le temps de travail, sur l'existence d'un salaire minimum et sur la protection sociale et son financement.
- Mettre en place une coopération renforcée entre les membres clefs de l'Union européenne dans l'objectif de créer un socle social européen (conditions et temps de travail, salaire minimum, protection sociale et financement).

### **c. L'Europe de l'énergie**

L'Europe de l'énergie, comme l'Europe sociale, fait partie des questions oubliées lorsqu'on évoque l'union économique. Or, et cette fois-ci, contrairement à l'Europe sociale, le marché énergétique figure parmi les enjeux les plus anciens de la construction européenne. La situation actuelle n'est pas dénuée de contradictions et plaide pour l'établissement d'un pacte européen de solidarité énergétique.

### *i. Une approche actuelle parsemée d'ambiguïtés*

Il s'agit, dans un premier temps, de se méfier d'un discours à tendance idéaliste porté par l'intégration européenne. Les promesses sont parfois très difficiles à tenir, à l'instar de termes comme celui de « transition énergétique » qui a été introduit de manière purement idéologique, sans en expliquer les implications qu'aura sa mise en œuvre. Pourquoi faut-il une transition énergétique ? Pour quels objectifs : réduire les émissions de CO<sub>2</sub> ou devenir moins dépendants des énergies fossiles ? Le rejet massif du nucléaire en Allemagne a ainsi surtout été le résultat de considérations idéologiques et culturelles et non d'un calcul économique.

Il y a donc un décalage important entre ce discours et ces promesses et la réalité de la mise en œuvre. L'idée d'une énergie pure est une utopie car un système électrique est toujours un mélange d'énergies disponibles pour répondre à la demande du moment.

On n'a pas encore réussi à établir un marché pertinent dans le secteur de l'énergie, alors même que le marché intérieur est réifié comme le remède à tous les problèmes.

Le résultat aujourd'hui est un marché « managé », c'est-à-dire une sorte d'entre-deux entre un marché administré et un marché libre.

Ce fonctionnement a conduit à négliger les consommateurs au point qu'ils ont vu leurs factures d'électricité augmenter sans en connaître les causes. La Commission européenne a continué à nourrir l'argument que le marché unique conduisait automatiquement à une baisse des prix, ce qui n'est pas le cas dans le secteur de l'énergie. Or, cette tendance est amenée à s'aggraver dans les années à venir puisque les coûts de production vont augmenter.

Tous ces problèmes viennent avant tout du problème central de communication actuellement présent au sein de l'Union européenne. Au lieu de souligner les succès de l'intégration européenne, comme par exemple l'interconnexion des réseaux, l'Union sert de bouc émissaire. On glorifie les paradigmes du passé et on blâme l'Europe pour les changements indésirables. Ce manque d'effort pédagogique et de communication est lié à la réticence des acteurs de porter le sujet. Ni la Commission, ni l'industrie, ni les États membres n'ont ressenti la nécessité d'expliquer les politiques énergétiques aux citoyens et aux consommateurs. La Commission et les États membres doivent nécessairement expliquer de manière transparente que la transition énergétique a un coût. Le risque consiste en un décrochage des consommateurs qui en concluent que l'Europe ne fonctionne pas, que les directives sont des aventures non contrôlées.

### *ii. Les défis à relever pour une véritable communauté européenne de l'énergie*

Il s'agit tout d'abord de résoudre les problèmes créés par le développement à marche forcée depuis 2005-2006 des énergies renouvelables. En même temps que l'établissement d'une priorité aux renouvelables, les États membres ont lancé des programmes de subventions massives sans se poser la question des

soubassements économiques et juridiques du marché intérieur. Ces décisions ont été prises sans réfléchir aux conséquences et à l'insécurité des renouvelables, comme par exemple les effets négatifs sur les bourses ou la mauvaise adaptation des réseaux pour accueillir ce type d'énergie. Il s'agit ainsi de promouvoir une vraie interconnexion des réseaux pour assumer la solidarité énergétique européenne.

L'instabilité des renouvelables doit aussi être remplacée par une vision plus réaliste de la faisabilité technique, le système des renouvelables nécessitant le plus souvent une énergie de substitution en cas d'urgence.

Ensuite, l'Union européenne doit travailler à une nouvelle gouvernance de l'Europe de l'énergie pour accéder à une véritable communauté européenne de l'énergie. Pour résoudre les problèmes des politiques énergétiques au sein de l'Union européenne, il ne s'agit pas d'adopter de plus en plus de directives. Au contraire, le problème se joue au niveau national où les politiques communautaires doivent être mises en œuvre. Paradoxalement, en même temps qu'un cadre européen pour l'énergie se développe, des idées unilatérales d'indépendance énergétique progressent au niveau national. On note une divergence flagrante entre le cadre européen et la mise en œuvre nationale, alors qu'il faudrait faire vivre leur complémentarité et leur cohérence.

On s'est trop longtemps concentré sur des logiques de concurrence et de compétitivité au lieu d'établir un système de solidarité. La précarité énergétique est à cet égard un phénomène amené à s'accroître dans les années à venir et il serait utile d'apporter une réponse européenne à ce problème.

#### **PROPOSITIONS POUR UN PACTE EUROPEEN DE SOLIDARITE ENERGETIQUE :**

- Définir de manière concertée au niveau européen la précarité de manière à décliner des instruments spécifiques : orientation des fonds structurels vers l'efficacité énergétique et la rénovation des bâtiments, aménagement du régime des aides d'État pour autoriser une aide des régions aux personnes.
- Etablir un dialogue politique sur les intérêts communs (solidarité intérieure, partenariats extérieurs et pression sur les États membres).
- Déréguler le marché au profit du consommateur.
- Mettre en place des coopérations renforcées sur des questions techniques.

#### **d. L'Union européenne dans le commerce mondial**

Après les constats plutôt négatifs concernant l'Europe sociale et l'Europe de l'énergie, il faut s'intéresser à la place de l'Union européenne dans le commerce mondial. Si la politique commerciale européenne est également amenée à s'adapter aux nouveaux défis du commerce mondial, il s'agit néanmoins d'en souligner les bonnes performances.

### *i. Les performances du modèle actuel*

Connue comme l'une des plus anciennes compétences exclusives de l'Union, la politique commerciale européenne est cruciale pour son économie. Elle présente d'indéniables atouts, facteurs de bonnes performances au sein du commerce mondial. L'Union européenne ne connaît aucune difficulté majeure dans le domaine du commerce international. Il n'y a pas de déséquilibre majeur de la balance commerciale extérieure de l'Union européenne. Elle connaît d'ailleurs une tendance à moyen terme à l'équilibre avec pour le moment un surplus extérieur de 1,5 % du PIB.

En outre, depuis une dizaine d'années, les parts de l'Union européenne dans le marché mondial sont stables, autour d'environ 16-17 % du volume du commerce mondial. Elle fait ainsi mieux que les États-Unis et le Japon, dont les parts dans le commerce mondial ont baissé face à la montée en puissance chinoise.

Enfin, en termes monétaires, la monnaie unique connaît également de bonnes performances. L'euro bénéficie de la stabilité de son taux de change effectif réel.

Trois raisons principales ont été mises en évidence pour expliquer les succès de l'Union européenne. Tout d'abord, l'Union reste le plus grand marché du monde, par la combinaison de ses consommateurs (500 millions) et du niveau élevé du PIB par habitant (34 064 dollars en 2012 pour l'UE 27). L'Union est ainsi le premier importateur et exportateur mondial, ainsi que le premier partenaire commercial de quatre-vingt pays dans le monde.

Le second facteur d'un tel succès est l'efficacité de la politique communautarisée menée par l'Union européenne depuis le Traité de Rome de 1957. Cette politique est soumise à un vote à la majorité qualifiée. À quelques rares exceptions près (article 207 TFUE), la Commission a un monopole de proposition plein et entier et propose et négocie avec une importante liberté d'action. La Commission dispose enfin d'une bonne capacité technique lui permettant d'évaluer les obstacles.

Enfin, la posture de l'Union européenne dans le commerce international bénéficie d'un large consensus idéologique portant sur « le développement harmonieux du commerce mondial, la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et des investissements étrangers directs, ainsi que la réduction des barrières douanières et autres » (article 206 TFUE).

### *ii. Les défis de l'avenir*

Le nouvel enjeu du commerce international, qui constituera sans aucun doute le défi principal auquel l'Union devra faire face, est la convergence réglementaire. Le principe de précaution, ainsi que les préférences collectives des Européens, ont pris et prendront encore une nouvelle ampleur à l'avenir. Les principaux obstacles au commerce ne relèvent aujourd'hui plus des mesures visant à favoriser le producteur (abaissement des barrières tarifaires), mais des mesures visant à protéger le consommateur (convergence réglementaire) et aux différentes manières dont ces mesures de précaution sont administrées. La gestion du risque et l'application du

principe de précaution sont liées à des préférences collectives qui impliquent des changements dans la façon dont on définit les intérêts européens. Ce débat est d'ailleurs un point central de la négociation sur l'accord de commerce et d'investissement entre les États-Unis et l'Union européenne (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP).

Le groupe de travail a pointé les difficultés des négociations commerciales sur la convergence réglementaire qui naissent du hiatus entre le bilatéral et le multilatéral créant des phénomènes d'exclusion vis-à-vis des pays tiers pouvant nuire à l'efficacité d'une politique commerciale. Il n'est néanmoins pas avéré que la multiplication d'accords bilatéraux et la négociation de méga accords régionaux constituent un obstacle au multilatéralisme. La convergence réglementaire exige que les participants s'entendent sur des règles qui permettent de ne pas verrouiller l'accès à ces blocs et de ne pas contredire les principes fondamentaux d'équité et d'ouverture du commerce international.

L'enjeu des négociations sur la convergence réglementaire est naturellement la question d'une convergence par le bas ou par le haut. Sur ce point, force est de constater que le débat est ouvert : si on peut faire le pronostic d'un niveau de précaution plus élevé en moyenne dans la mesure où les régulateurs défendent le plus souvent une convergence vers le haut, d'autres craignent une convergence par le bas.

Le second défi que l'Union européenne devra surmonter en matière de commerce international est l'intégration des pays émergents. Ceux-ci représentent un potentiel de croissance important dans la décennie à venir et l'Union se devra d'exploiter ce différentiel substantiel.

La question qui se pose est celle de la possibilité d'une diplomatie économique européenne. La concurrence que se vouent les États membres pour accéder aux marchés émergents n'est pas toujours bénéfique à l'ensemble du commerce extérieur de l'Union. Si le but est d'arriver à une telle harmonisation, la diplomatie économique européenne n'est pas encore achevée.

Or, l'Union européenne possède une valeur ajoutée indéniable dans ce domaine. La Commission doit et peut fournir aux États membres les informations qu'ils n'ont pas eux-mêmes. L'Union européenne a une « option chinoise » que les Américains n'ont pas : elle peut penser une stratégie purement commerciale en dehors de toute considération géopolitique.

Enfin, le dernier défi à relever est la place de la société civile, à commencer par le rôle futur du Parlement européen en matière de politique commerciale : sera-t-il renforcé et, le cas échéant, pourra-t-il freiner le développement de la politique commerciale européenne ? La structure en double étage du processus européen (niveau national et niveau européen) semble impliquer que le risque que le Parlement européen se transforme en une chambre des lobbies à l'image du Congrès américain est moindre.

De même, si les méfiances de la société civile concernant les accords de libre-échange sont bien réelles, il s'agit d'un faux débat. L'Union européenne est

pragmatique dans le domaine commercial et sait qu'il est dans l'intérêt des États d'ouvrir leurs marchés.

Néanmoins, la société civile et les consommateurs sont des réalités politiques à intégrer dans les négociations. Il est d'ailleurs tout à fait possible d'avoir une concertation sérieuse avec des consommateurs représentés par des associations de qualité.

**PROPOSITIONS :**

- Donner à l'OMC un mandat de surveillance en matière de convergence réglementaire.
- Renforcer les dispositifs de collecte des données stratégiques au niveau européen.
- Doter l'UE d'un appareil de pilotage en utilisant les synergies communautaires.

### **3. La politique étrangère européenne**

Si le système politique et économique européen sera au cœur des enjeux principaux des élections européennes de mai 2014, les politiques européennes investissent de plus en plus le domaine de la politique étrangère européenne. Le Traité de Lisbonne ayant donné naissance à une nouvelle entité chargée de la politique extérieure européenne, le Service européen pour l'Action extérieure (SEAE), la politique étrangère apparaît clairement comme une nouvelle priorité des politiques européennes. Il importe toutefois de clarifier le sujet en pointant les atouts et les limites de la politique extérieure actuelle, tout en essayant d'apporter des solutions face au déclin de son image dans le monde. Un changement de paradigme serait ainsi nécessaire en Europe pour améliorer la pertinence de la politique étrangère européenne. Les événements récents en Ukraine ont montré que l'Union européenne avait un modèle normatif attractif pour son voisinage, mais qu'il ne suffisait pas d'être une puissance normative pour pouvoir l'imposer. La logique de la force, utilisée par Vladimir Poutine lors de l'annexion de la Crimée, est une réponse directe au modèle normatif de l'Union européenne.

#### *i. Les « niches » d'intervention de l'Union européenne*

Pour établir un bilan de l'influence de l'Union européenne en termes de politique étrangère, il faut déterminer les espaces de présence de l'Union dans le monde. Pour commencer, l'Union est présente en Europe centrale et orientale, véritable « niche » pour la politique étrangère européenne. La politique d'« élargissement » a été en effet un outil très efficace de la « politique extérieure » de l'UE, en tant que vecteur de réformes encourageant le développement et la stabilité dans les pays en transition, alors que celle-ci reste encore en germe sur bien d'autres points. Néanmoins, la question se pose de savoir s'il ne faut pas cesser de considérer que la politique d'élargissement et la promesse d'adhésion constituent de manière exclusive la seule politique étrangère de l'Union. Si l'élargissement a été un levier



d'extension de l'espace démocratique, des droits de l'homme et du marché, le contact avec la Russie, après les élargissements qui ont eu lieu depuis 10 ans, fait aujourd'hui changer d'échelle l'Union européenne et conduit à considérer que l'action extérieure de l'Union (dont l'échelle de référence est l'échelle mondiale) ne peut se réduire à la seule politique d'extension territoriale de l'Union (qui a uniquement un sens à l'échelle continentale). Ce changement d'échelle implique en outre un changement de logique et de pratique à l'égard des pays du voisinage de l'Union européenne.

La seconde zone de présence européenne est la Somalie et la Corne de l'Afrique où l'Union a participé aux côtés de l'Ouganda à une mission de formation des soldats financée en partie par la Commission européenne et par les États membres.

Enfin, l'Union européenne est présente au Mali et dans la région du Sahel. Cette région a mis en exergue la difficulté au sein de l'Union européenne de réunir plusieurs États membres en vue de soutenir la France. Certains pays étaient réticents par manque de « culture stratégique » et d'autres parce qu'ils gardaient un mauvais souvenir de la Libye.

À partir de là, le groupe de travail a souligné le contenu des interventions européennes et les atouts qu'elles pouvaient avoir. La première forme d'intervention est constituée par les missions de formation. Celles-ci permettent à l'Union de mettre ses forces en commun avec d'autres acteurs.

Ensuite, le secteur sécuritaire et la formation d'État sont des formes d'intervention prisées par l'Union européenne car elles lui permettent de mettre en valeur son expertise technique. Malheureusement, ce travail est peu visible pour les populations locales.

Enfin, la création de capacités et le développement de structures et de réseaux (contre les trafics de drogue) constituent une autre forme d'intervention dans laquelle l'Union européenne peut mettre en exergue son « avantage comparatif ».

## *ii. Le « déclin de la pertinence » de l'Union européenne*

Le « déclin de la pertinence » de l'Union européenne est lié en premier lieu à des problèmes « internes » à l'Union, à commencer par les doutes planant sur la pertinence, la légitimité et l'efficacité des structures occidentales. Le déclin des opinions favorables à l'Union européenne n'est pas seulement un phénomène européen. C'est une tendance occidentale que de voir l'Union européenne comme un ensemble de moins en moins pertinent sur la scène internationale. L'Union européenne ne s'est concentré que sur le niveau étatique et a négligé les acteurs de la société civile.

La stratégie visant à développer des partenariats stratégiques n'a, par ailleurs, pas vraiment produit de résultats tangibles. On peut ainsi pointer un problème de gouvernance de la politique étrangère européenne qui hésite, comme souvent, entre une gouvernance sur le modèle intergouvernemental et une gouvernance communautaire prise en charge par les institutions européennes. Il est clair que la politique étrangère européenne ne sera pas, en tout cas à moyen terme, une

politique fédérale et qu'il faut nécessairement inclure les politiques étrangères nationales. On peut effectivement parler d'une politique commune car l'Union a une vision commune de la politique étrangère, mais en pratique la politique étrangère européenne consiste en une coopération entre États membres. Le problème actuel ne tient pas tant à la différence qu'il y a entre les intérêts de certains États, mais plutôt à l'indifférence de certains États vis-à-vis de la politique étrangère européenne. En termes de gouvernance, on peut aussi relever un manque de synergie entre la justice et les affaires intérieures et la politique étrangère et de sécurité commune.

Le « déclin de la pertinence » de l'Union européenne peut aussi s'expliquer par des facteurs « externes » tenant principalement à l'émergence de structures concurrentes. Si les autres pays du monde reconnaissent généralement l'importance de l'aide européenne, la Chine semble de plus en plus attractive pour les pays en crise. Elle a la capacité de délivrer une aide rapide et visible.

De plus, la Chine a compris qu'il fallait aujourd'hui prendre en compte la société civile, à travers l'ensemble des mouvements qui la composent. Les Chinois travaillent, en Afrique notamment, de manière rapprochée avec les populations locales.

**PROPOSITIONS POUR UN CHANGEMENT DE PARADIGME :**

- Transcender le cadre européen et la conception des intérêts européens en ajoutant une dimension globale.
- Inclure les politiques étrangères nationales dans une coopération entre États membres.
- Travailler à une meilleure synergie entre la PESC et les dimensions externes des politiques internes (en matière JAI notamment).

#### 4. Conclusion. Quelle Union européenne en 2014 ?

Après neuf rencontres autour des thèmes principaux permettant d'établir les contours de l'Union européenne en 2014, il s'agit de faire le bilan de ces réflexions. Comment imaginer l'Union européenne en 2014 ? Quels seront les principaux changements apportés au système politico-institutionnel, économique et social de l'Union européenne ? Quels seront les enjeux des prochaines décennies ? La gouvernance européenne apparaît de manière transversale comme un enjeu important dans le remodelage de l'Union européenne. Aussi bien en matière politique qu'en matière économique et sociale, en passant par la politique étrangère européenne, la gouvernance semble être le point central des changements proposés. Le schéma d'une différenciation au sein de l'Union a régulièrement été évoqué. C'est en premier lieu en matière d'intégration économique, au sein de l'UEM, qu'un approfondissement pourrait se prolonger. En matière politique, il reste encore difficile de définir les contours et de donner chair au concept d'union politique.

Pour l'Union européenne en 2014, le couple franco-allemand semble être amené à prendre encore plus d'importance. S'il est aujourd'hui difficile pour la France et l'Allemagne de proposer une solution innovante face au statu quo – même consolidé après 4 ans de crise – qui semble caractériser l'état actuel de l'Union européenne, il est certain que les deux pays seront centraux en matière de réforme de l'Union économique et monétaire. La France et l'Allemagne pourraient ainsi se retrouver au sein d'un noyau dur autour d'une Europe plus intégrée politiquement, socialement et économiquement.

## 5. Annexes

### a. Composition du groupe de travail

Yves BERTONCINI, directeur de Notre Europe – Institut Jacques Delors

Chris BICKERTON, Professeur à l'Université de Cambridge

Thierry CHOPIN, directeur des études de la Fondation Robert Schuman, expert associé au CERI-Sciences Po

Thomas KLAU, ancien directeur du bureau de l'ECFR (European Council on Foreign Relations) à Paris

Christian LEQUESNE, directeur de recherche au CERI-Sciences Po

Lukas MACEK, directeur du campus « Europe centrale et orientale » de Sciences Po à Dijon

Florence MANGIN, directeur des affaires internationales de la Caisse des Dépôts et Consignations

François-Xavier PRIOLLAUD, maître de conférences à Sciences Po

Gaëtane RICARD-NIHOUL, analyste politique à la représentation de la Commission européenne à Paris

Jacques RUPNIK, directeur de recherche au CERI-Sciences Po

### b. Liste des séances et des personnalités invitées

22.03.2013 : « Le projet d'union politique ». Luuk VAN MIDDELAAR, conseiller du président du Conseil européen Herman Van Rompuy.

02.04.2013 : « L'intégration bancaire et économique ». Jean PISANI-FERRY, ancien directeur du centre de réflexion économique Bruegel, Commissaire général à la Stratégie et à la Prospective.

23.04.2013 : « La différenciation au sein de l'Union européenne ». Jean-Claude PIRIS, ancien juriste du Conseil des ministres de l'Union européenne.

17.05.2013 : « Le Royaume-Uni et l'Union européenne ». Maurice FRASER, Professor of practice in European Politics, Directeur de l'European Institute, London School of Economics and Political Science.

03.07.2013 : « Quelle Europe sociale ? ». Marcel GRIGNARD, ancien secrétaire-général adjoint de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et actuellement Secrétaire national en charge des affaires internationales et européennes.

22.07.2013 : « L'Europe de l'énergie ». Michel DERDEVET, membre du Directoire d'ERDF, maître de conférences à Sciences Po.

22.11.2013 : « La politique étrangère européenne ». Stephan KEUKELEIRE, professeur titulaire de la Chaire Jean Monnet à l'Université de Leuven et de la Chaire Total « EU Foreign Policy » au Collège d'Europe.

09.01.2014 : « L'Union européenne, acteur commercial international ». Pascal LAMY, ancien directeur général de l'OMC (2005-2013) et président d'honneur du think tank Notre Europe – Institut Jacques Delors.

04.03.2014 : « Les relations franco-allemandes ». Daniela SCHWARZER, directrice du programme Europe du German Marshall Fund à Berlin et Franz MAYER, professeur à la faculté de droit de l'Université de Bielefeld.