

Valéry Giscard d'Estaing

*De l'Académie française*

Préface  
d'Helmut Schmidt

# Europa

La dernière chance  
de l'Europe





EUROPA  
LA DERNIÈRE CHANCE DE L'EUROPE

© XO Éditions, Paris, 2014  
ISBN : 978-2-84563-752-8

**Valéry Giscard d'Estaing**  
De l'Académie française

**EUROPA**  
**LA DERNIÈRE CHANCE DE L'EUROPE**

**Préface de**  
**Helmut Schmidt**

# EUROPA







## Ensemble pour l'Europe par Helmut Schmidt

**A** titre officiel, Valéry Giscard d'Estaing et moi nous sommes rencontrés pour la première fois en 1972 lors d'un sommet européen. Je me souviens que l'un de nous a changé son chevalet d'endroit pour que nous puissions être assis côte à côte et ainsi nous murmurer discrètement nos apartés critiques. En 1974, nous sommes arrivés au même moment aux affaires. Suivirent sept années de coopération confiante qui virent naître une profonde amitié entre nous. Rétrospectivement, je ressens cette période comme étant la plus satisfaisante de ma carrière politique. Il est si rare qu'une véritable amitié se noue entre hommes politiques de différents pays. Encore plus rarement, ces liens portent des fruits politiques. Je considère donc l'amitié avec Valéry comme un privilège tout particulier de ma vie.

L'unification de l'Europe doit devenir progressivement réalité, pas à pas. Le sage Français Jean Monnet, un grand Européen, a compris très tôt – après la fin de la Seconde Guerre mondiale – ce principe de conception nécessaire à l'intégration européenne. Puis il l'a formulé. Valéry Giscard d'Estaing et moi avons été profondément façonnés par cette intuition fondamentale. Elle nous a guidés dans notre action commune pour l'Europe.

Dès le départ, nous étions unis dans la vision stratégique que l'intégration durable de l'Allemagne en Europe serait de l'intérêt vital de nos deux pays. Compte tenu de son histoire dans la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle et de sa situation géographique au milieu de nombreux voisins, l'Allemagne dépendait et dépend de la France et de l'intégration européenne. Dans le même temps, il est dans l'intérêt national de la France d'inclure l'Allemagne voisine dans le processus d'unification européenne. Parmi les présidents français, Valéry Giscard d'Estaing a été le premier à le comprendre et à œuvrer en ce sens. Et cela n'était possible que si la France s'y appliquait.

La prévoyance de Valéry Giscard d'Estaing et ses capacités exceptionnelles d'homme d'État ont permis d'importants progrès en Europe. Sans Giscard il n'y aurait pas de Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, il n'y aurait pas d'élections directes au Parlement européen. Les sommets

internationaux du G6 n'auraient pas vu le jour sans son initiative.

Le système monétaire européen a été notre plus difficile projet commun. Après l'effondrement du système de Bretton Woods, il devenait nécessaire de mieux protéger l'Espace économique européen contre les turbulences monétaires et la spéculation financière. Sur la base des travaux préparatoires du Belge Léo Tindemans et du Luxembourgeois Pierre Werner, nous avons patiemment vaqué à instaurer les jalons d'une monnaie européenne.

Nous en étions convaincus : c'est seulement par une préparation minutieuse, une proposition et une mise en œuvre étape par étape que nous y parviendrions un jour. C'est pourquoi en 1986 – depuis quelque temps éloignés des responsabilités – nous avons mis en place le Comité pour une union monétaire européenne, afin de fournir de plus amples travaux préparatoires. En 1991-1992, le Conseil européen a adopté une résolution pour une monnaie commune grâce à l'aide décisive du président de la Commission européenne de l'époque, Jacques Delors.

Depuis plus d'un demi-siècle, Français et Allemands ont ainsi tracé le chemin de l'intégration européenne. Sans Robert Schuman, sans Jean Monnet, sans Charles de Gaulle et sans Valéry

Giscard d'Estaing, unissant leurs forces fertiles pour l'Europe, tout cela n'aurait pas été possible. Après la Seconde Guerre mondiale, la France fut le premier de nos voisins européens à proposer aux Allemands une coopération. Et plus tard, la France nous a tendu la main de la réconciliation. Nous, Allemands, en sommes, pour toujours, redevables aux Français.

L'intégration européenne est une performance unique dans l'Histoire. Elle a apporté la paix à de nombreux pays européens depuis plus de soixante ans. Mais elle est encore loin d'être complète. Cet aspect inachevé se manifeste dans l'incapacité de l'Union européenne et de ses institutions à lutter de manière efficace contre le chômage dramatiquement élevé des jeunes. Un autre révélateur est son incapacité à formuler une politique migratoire européenne. Que l'intégration européenne soit loin d'être achevée devient particulièrement évident à mesure que l'Europe échoue à parler dans le monde d'une seule voix et à agir de manière cohérente.

La crise actuelle en Europe ne peut être surmontée sans une « belle entente » entre la France et l'Allemagne. Et ce n'est pas par des gestes symboliques que le lien entre Paris et Berlin se retissera. L'esprit de coopération doit se manifester par des projets communs et permettre de réaliser des pro-

grès concrets ! Depuis un siècle, le monde a suscité des changements technologiques, économiques et démographiques qui entraîneront les Européens vers une union toujours plus étroite. Les pays européens ne seront en mesure de rivaliser dans le monde que grâce à une alliance étroite et après de grands efforts.

Valéry Giscard d'Estaing expose, dans ce livre, les causes profondes de la situation déplorable de l'Europe. Il a raison : nous ne traversons pas de crise de la monnaie européenne ou de la Banque centrale européenne, mais plutôt un échec dramatique de presque toutes les autres institutions européennes ! L'abandon de la méthode des petits pas a rendu l'Europe incapable d'avancer. Si, jusqu'en 1990, la priorité était délibérément donnée à l'approfondissement, suivi seulement dans un deuxième temps de l'élargissement, cette pratique a été abandonnée après la dissolution de l'Union soviétique.

Le traité de Rome de 1957 n'avait été signé encore que par six États. Aujourd'hui, l'Union européenne compte vingt-huit États membres. Mais les institutions et les procédures n'ont pas été adaptées à la forte augmentation du nombre de ces États membres. En outre, tous les nouveaux États membres ont été invités à Maastricht à participer à la monnaie européenne, sans que l'on se soit assuré

de la coordination nécessaire des politiques économiques et financières qui restaient nationales. Vues d'aujourd'hui, les lacunes de Maastricht ont été une erreur fondamentale - elles représentent maintenant un lourd fardeau pour l'intégration européenne.

Après des tentatives infructueuses à Amsterdam et Nice, une Constitution pour l'Europe devait remédier à cette situation et remplacer l'enchevêtrement des traités. Le fait de faire appel en 2001, pour le poste de président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, à une personnalité connue dans toute l'Europe et considérablement compétente comme Valéry Giscard d'Estaing a été une sage décision. Sous sa direction, la Convention a pu présenter un texte très utile à l'été 2003. Une prouesse compte tenu du fait que les dirigeants des quinze États membres n'ont abouti à rien auparavant. Valéry Giscard d'Estaing a obtenu pour cela le prix international Charlemagne, à Aix-la-Chapelle, en 2003.

L'échec de la ratification de la Constitution et les erreurs de Maastricht sont malheureusement des faits irréversibles. La probabilité d'amener l'Europe à de nouvelles règles à travers un nouveau traité est aujourd'hui moins grande qu'il y a dix ans. L'opinion publique en Europe est révoltée par le manque de détermination dans la prise de décisions et cette

manie réglementaire maximale. Dans de nombreux pays européens, les voix antieuropéennes gagnent du terrain.

Mais l'attentisme et l'immobilisme sont de mauvaises réponses devant l'imminence de la désintégration.

Pour sortir l'Europe de l'impasse, le processus d'intégration progressive doit reprendre. On peut supposer que cela sera possible seulement avec un noyau restreint d'États membres, qui avanceraient ensemble. Les réformes nécessaires pour échapper à la paralysie institutionnelle de l'Europe ne seront susceptibles d'être lancées qu'après un long débat. Elles ne devront pas obstruer la vue sur les problèmes urgents à résoudre. La lutte contre le chômage dramatiquement élevé des jeunes et contre la dépression économique dans de nombreux pays d'Europe du Sud ne peut pas être retardée ! De même, il est important de compléter l'union bancaire.

À quatre-vingt-quinze ans, je suis plein d'admiration pour mon ami Valéry qui, après plus de quarante ans de contributions extraordinaires pour l'Europe, continue de s'impliquer de manière si intelligente et vigoureuse dans le débat sur son développement progressif.

Son livre nous montre une vision ambitieuse pour l'avenir de l'Europe. C'est aussi un plaidoyer

de poids pour la raison et contre les égoïsmes nationaux.

Courage et détermination sont les maîtres mots pour que les nations européennes se convainquent de la nécessité stratégique de l'intégration européenne.

Ainsi seront-elles prêtes à coopérer et à s'acquitter de leur obligation de solidarité mutuelle.

L'unification de l'Europe ne peut réussir que main dans la main.

*Par manque d'un esprit large  
et d'une vraie compréhension,  
un grand objectif a été perdu.*

CONFUCIUS



# Introduction

**N**ous sommes sans doute à l'orée de la quatrième grande secousse de civilisation dans l'histoire de notre continent euro-asiatique. Ce sont les Grecs qui ont imaginé la démocratie, l'un des fondements de la culture occidentale. Les Romains ont complété l'apport des Grecs en étendant à une grande partie de l'Europe et au pourtour de la Méditerranée une unité linguistique, juridique et économique.

Après les soubresauts qui ont accompagné la chute de l'Empire romain, c'est la chrétienté qui refondera l'Europe, et Charlemagne en sera le premier souverain.

Malheureusement, les fils de Charlemagne se déchireront au moment de sa succession et diviseront son territoire, enclenchant ainsi une série de guerres intestines qui se sont répétées jusqu'en

1945, et qui ont affaibli progressivement les forces vives de nos pays. Parallèlement, les artistes et les intellectuels ont construit des œuvres dont l'influence s'est étendue bien au-delà des frontières mouvantes des pays européens, créant ainsi une culture unique, forte et profondément ancrée dans notre inconscient collectif.

Le deuxième grand moment correspond à la naissance de la fédération des États-Unis d'Amérique. En deux siècles, les Américains se sont imposés comme la première puissance économique et militaire du monde.

Troisième secousse : celle du communisme au milieu du xx<sup>e</sup> siècle qui va enfermer près d'un milliard et demi d'hommes dans un système clos : les Chinois, les Russes et l'est de l'Europe.

Le quatrième tournant arrive maintenant. C'est la mondialisation, où la compétition est devenue économique et mondiale. C'est l'arrivée dans l'économie internationale de deux milliards d'individus qui n'existaient pour ainsi dire pas jusque-là ! On peut imaginer, que dans un délai court, vingt ans, trente ans peut-être, le pouvoir va basculer dans les mains du monde asiatique.

L'Europe, notre Europe, dispose encore de vingt ou trente ans pour s'unir comme ont su le faire les Américains et rééquilibrer de ce fait le jeu des grandes puissances.

Si nous ne sommes pas capables de surmonter les haines suscitées par les guerres du passé, et d'oublier les égoïsmes de la société de consommation pour nous lancer dans un projet ambitieux et généreux, si nous ne sommes pas décidés à construire cette union, aucun des pays de l'Europe, ni la France, ni même l'Allemagne, ne pourra lutter face aux géants que seront la Chine et que resteront les États-Unis. Nous perdrons la guerre économique, nous serons dégradés et dépendrons des décisions prises par d'autres que nous.

Ce livre vise à proposer un projet concret et à donner l'espoir de voir naître et vivre « Europa » tant qu'il en est encore temps!



# Prologue

Pendant sept ans, de 1974 à 1981, nous avons eu la chance – et aussi le bonheur –, avec Helmut Schmidt, de travailler ensemble à faire avancer l’union de l’Europe. La trajectoire était rectiligne. On apercevait l’objectif devant nous, à une distance où il restait visible, comme une colonne de pierre dans un carrefour de forêt.

L’origine du projet était derrière nous. Dans le passé lointain, il remontait aux guerres qui ont ensanglanté de larges segments de l’Europe : la guerre de Trente Ans, au xvii<sup>e</sup> siècle, la désastreuse guerre de Sept Ans au xviii<sup>e</sup> siècle, les campagnes napoléoniennes en Allemagne et en Autriche pendant dix ans, la guerre franco-allemande de 1870, et enfin l’horreur absolue avec les massacres héroïques de la paysannerie française dans la grande guerre de 1914-1918, puis la folie dévastatrice et la démente inhumaine de la guerre mondiale en Europe entre 1939 et 1945.

Tout cela était derrière nous, mais pas très loin : Helmut avait servi dans une unité antiaérienne de la Wehrmacht qui, à l'automne 1941, l'avait conduit jusqu'aux portes de Moscou, et je m'étais engagé dans un régiment de chars de la Première Armée française qui avait franchi le Rhin, traversé la Forêt-Noire, et atteint la ville de Constance, à la frontière suisse. Les combats se poursuivaient encore dans la ville de Freudenstadt quand je l'ai traversée, et les habitants des maisons où nous devions dormir – exclusivement des femmes dont le visage était ravagé de larmes – cachait leurs filles dans les caves pour empêcher qu'elles ne soient violées, comme le faisaient craindre les rudiments de la radio allemande encore en service.

Nous avons assisté à l'annonce de la fin de la guerre, l'étonnant silence succédant au déchirement des explosions, l'emploi du temps qui se vide d'un seul coup, la rencontre des squelettes décharnés, vêtus de pyjamas rayés, échappés ou libérés des camps de concentration, et le retour furtif de la vie dans les bâtiments que nous avions éventrés.

Ce retour à la paix restait chargé de menaces : l'Union soviétique conservait d'immenses moyens agressifs, et les États-Unis faisaient tomber les premières bombes atomiques sur leurs ennemis japo-

nais situés de l'autre côté de la planète. Une autre guerre mondiale se déclencherait-elle un jour ?

Nous vivions dans cette inquiétude trouble quand un appel nous a fait entrevoir une autre perspective.



Cet appel était lancé d'une voix étrange, au rythme cadencé, coloré d'un léger accent germanique. C'était celle de Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères d'un gouvernement de la IV<sup>e</sup> République, qui s'exprimait dans le salon de l'Horloge du palais du Quai d'Orsay, le 9 mai 1950, cinq ans seulement après l'arrêt des bombardements et des combats.

Il faisait une proposition audacieuse, presque extravagante, aux dirigeants de tous les pays de l'Europe de l'Ouest : celle de mettre en commun et de gérer ensemble leurs ressources de charbon et d'acier, qui constituent la matière première de tous les programmes d'armement.

Les réponses ont été diverses : immédiatement favorable de la part de l'Allemagne, dont le chancelier démocrate-chrétien, Konrad Adenauer, avait

été informé au préalable du projet, de l'Italie et des trois États du Benelux – la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

La réponse de la Grande-Bretagne s'est fait attendre. Quand elle est parvenue, elle était courtoise mais négative : la Grande-Bretagne approuvait l'initiative, mais ne souhaitait pas y participer. Son attitude était imitée par ses partenaires de l'Europe du Nord, Suède, Danemark et Finlande.

Quant aux malheureux États de l'est et du centre de l'Europe, situés au-delà du rideau de fer, auxquels la proposition avait été également transmise, leur tentative de réponse favorable, dans le cas de la Tchécoslovaquie, se heurtait à une brutale interdiction soviétique.

Ainsi le projet de Robert Schuman était-il approuvé par six États, plus ou moins issus de l'Empire romain germanique. C'étaient les pays fondateurs. Ils ont gardé ce caractère jusqu'à aujourd'hui.

★

★ ★

L'idée était lancée. Il fallait imaginer un dispositif pour la mettre en œuvre. C'est Jean Monnet qui s'en chargea.

Il formait avec Robert Schuman un couple paradoxal. Monnet était de tendance sociale-démocrate, planificateur et laïc, quand bien même ses obsèques dans l'église de Montfort-l'Amaury, auxquelles nous avons assisté avec Helmut en 1979, furent une grand-messe chrétienne dans un carrousel de Mercedes noires venues de toute l'Europe !

Robert Schuman, lui, était démocrate-chrétien du centre droit, et catholique fervent.

À la place du couple traditionnel des démocraties parlementaires – exécutif et législatif – Monnet proposa un triangle : une Haute Autorité qui propose, un Conseil qui décide, et une Assemblée qui donne un avis consultatif. C'est, encore aujourd'hui, le noyau des institutions européennes bien que leur contenu ait évolué. Les gouvernements des Six acceptèrent le projet, et la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) s'installa en 1952 à Luxembourg, entre la Ruhr et le bassin lorrain.



Dans le texte de Robert Schuman, une phrase finale annonçait l'avenir :

« Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont

les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix. » La mise en place de la CECA n'était donc pas le point d'arrivée du projet Schuman-Monnet, mais une première étape.

Les étudiants de l'Université Paris-Dauphine, s'ils utilisent l'entrée du métro à la porte Dauphine et qu'ils lèvent les yeux sur l'immeuble qui fait l'angle entre l'avenue Foch et le boulevard Flandrin découvriront une plaque de marbre blanc sur laquelle est gravée une inscription :

« Ici,  
Jean Monnet  
fondateur  
de la  
Communauté européenne  
créa et anima  
de 1955 à 1975  
le Comité d'action  
pour les États-Unis d'Europe. »

Et c'est à cet endroit même que j'ai pour la première fois rencontré Helmut.

Le local où se réunissaient les membres du Comité était un appartement bourgeois, aux pièces

spacieuses. L'ensemble était peu meublé, et un salon d'angle avait été garni de chaises pour les membres du Comité. L'assistance était déjà européenne. On y trouvait un secrétaire général néerlandais, des experts et des enseignants de sciences politiques, quelques syndicalistes réformistes, et des hommes politiques, dont un grand nombre étaient belges. Parmi les Allemands figurait un homme jeune, au regard vif, qui fumait abondamment : c'était Helmut Schmidt. Je fis une entrée discrète. J'étais introduit par un collaborateur de Félix Gaillard, membre du noyau intime du Comité, et figure montante du gouvernement français. Parmi les intervenants, je reconnus Pierre Uri, qui avait été mon maître de conférences à l'École nationale d'administration. Mon regard croisa celui d'Helmut Schmidt, dans un brouillard de fumée bleue. Nous nous présentâmes l'un à l'autre, sans engager de conversation, car le secrétaire général prenait alors la parole.

C'était le lieu de naissance de ce qui allait devenir, plus tard, une longue amitié.



PREMIÈRE PARTIE

LA LIGNE DROITE  
ET LE MOUVEMENT  
CIRCULAIRE



## Chapitre I

### La ligne droite 1974-1991

**28 mai 1974, 17 heures**

Le téléphone sonne dans le bureau où je me suis installé en tant que président de la République après le déjeuner qui a suivi le retour de la cérémonie à l'Arc de triomphe. Ce n'est pas le bureau qu'utilisait le général de Gaulle, situé au centre du bâtiment. « Je refuse de m'asseoir, ai-je indiqué, à la place où j'ai vu siéger pendant des années le général de Gaulle lors des entretiens hebdomadaires qu'il m'accordait. Ce serait manquer de respect à son souvenir. Je vais m'installer dans le bureau d'angle. »

Le téléphone sonne toujours. Je décroche, et je reconnais la voix de ma secrétaire du minis-

tère des Finances, M<sup>me</sup> Villetelle, qui m'a suivi à l'Élysée et s'est installée, avec son assistante, dans la pièce voisine.

« On vous appelle de Bonn, Monsieur le président. C'est la chancellerie allemande. On demande si on peut vous passer le chancelier Helmut Schmidt. »

Helmut a été élu chancelier par le Parlement allemand à la tête d'une coalition sociale-libérale une dizaine de jours plus tôt, après que Willy Brandt eut été écarté du pouvoir. Nous nous connaissons bien puisque Helmut est depuis deux ans ministre de l'Économie, et que nous avons traversé ensemble, en Europe et à Washington, les secousses monétaires provoquées par la dévaluation du dollar et le flottement général des monnaies.

« Oui, s'il vous plaît, vous pouvez me passer le chancelier. » Un déclic, puis je reconnais la voix grave mais nette d'Helmut. Il s'exprime en anglais, puisque nous sommes convenus d'utiliser cette langue qui est notre seul moyen de communication direct possible.

« Valéry, je veux vous féliciter pour la prise de votre nouvelle fonction. J'ai suivi les cérémonies à la télévision, et j'approuve que vous y ayez mis

davantage de simplicité. Votre idée d'aller à pied à ce que vous appelez l'Arc de triomphe était excellente. J'ai vu qu'il y avait une grande foule pour vous applaudir.

— Pas vraiment une grande foule, Helmut, mais beaucoup de monde, d'autant plus que les médias ne l'avaient pas annoncé. Pardonnez-moi, Helmut, c'était à moi de vous appeler, mais j'attendais pour le faire d'être installé à l'Élysée. Cela a pris plus de temps que je ne pensais. Mais maintenant cela me ferait plaisir de vous rendre visite à Bonn !

— Non, Valéry, c'est à moi de venir vous voir. Vous êtes président, je ne suis que chancelier...

— Cela ne fait pas beaucoup de différence ! »

Helmut rit dans l'appareil, et reprend :

« Si, quand même ! Je pourrais venir la semaine prochaine, mardi par exemple, pour un dîner de travail.

— Oui, et nous resterons en tête à tête. Il faut faire avancer l'Europe ! C'est une grande chance pour nous deux ! »

Un silence, puis Helmut conclut :

« Une grande chance, oui ! Et c'est ce qu'il y a de plus important, je suis d'accord. »

★

★ ★

## **10 décembre 1974, dans le grand salon de l'Élysée**

Les huit chefs de gouvernement de la Communauté économique européenne, ainsi que le président de la Commission européenne, le Français François-Xavier Ortoli, et moi-même, sommes assis dans les lourds fauteuils Empire du grand salon de l'Élysée. À notre droite, sur des chaises du même style, siègent les neuf ministres des Affaires étrangères. Aucun haut fonctionnaire n'est présent dans la pièce, en dépit des demandes pressantes des participants. Je m'y suis obstinément refusé, en invoquant le précédent des Conseils des ministres des États membres, où aucun fonctionnaire n'est admis, quelle que soit son expertise.

La veille, la réunion s'était ouverte sous l'appellation traditionnelle de « sommet européen ». Avec Helmut, nous nous sommes mis d'accord pour faire une proposition.

Nous sommes assis côte à côte, le dos tourné aux hautes fenêtres qui donnent sur le jardin, glacé par l'hiver. Des maîtres d'hôtel distribuent discrètement du café. Un feu de bûches a été allumé dans la cheminée.

Dès le début de la séance, je présente le projet commun franco-allemand.

« Il n'y aura plus de "sommets" européens. Ils seront remplacés par des réunions régulières des chefs d'État et de gouvernement, qui prendront le nom de "Conseil européen". Il faudrait réunir ce Conseil à dates fixes trois ou quatre fois par an. »

Le Premier ministre britannique, Harold Wilson, semble mal à l'aise...

« Il faudrait pour cela modifier les traités », déclare-t-il.

C'est Helmut qui lui fournit la réplique :

« Ces dernières années, on a réuni des "sommets européens" sans modifier les traités, et vous n'y avez fait aucune objection. Aujourd'hui, nous vous proposons seulement de modifier cette pratique et de donner un calendrier fixe à ces réunions. Il suffit de le décider et il n'y a aucun besoin de traité. J'observe que le Conseil des ministres nous renvoie de plus en plus de questions sur lesquelles il n'a pas pu s'accorder, ce qui nous oblige à nous réunir ! Quand on révisera les traités, on mettra de l'ordre dans tout cela. »

Pas de réaction parmi les participants, sauf le Premier ministre Belge, Tindemans, qui demande que la moitié des réunions de ce nouveau « Conseil européen » se tiennent à Bruxelles, et non dans les

capitales des pays qui exercent la présidence tournante, proposition qui est acceptée.

Le Conseil européen, réunion régulière des chefs de gouvernement européens, est né.

Il va s'affirmer par la suite comme l'instrument ultime de décision et d'orientation de la Communauté européenne et sera inscrit, comme tel, en 1992, dans le traité de Maastricht.

★  
★ ★

### **Mars 1977. Visite de Jean Monnet à l'Élysée**

Jean Monnet, qui est un visiteur régulier de la présidence de la République, a souhaité que je le reçoive pour me remettre un exemplaire de ses *Mémoires*, récemment publiées.

L'huissier, en tenue noire et chaîne d'argent, l'introduit dans le bureau. Je me lève de mon fauteuil et m'avance pour l'accueillir. Je remarque que Jean Monnet est devenu plus frêle.

Nous prenons place sur les sièges situés dans l'angle de la pièce, et du café nous est servi.

Jean Monnet commente ses *Mémoires*, qu'il tient sur ses genoux sous la forme d'un volume imprimé,

me les tend, puis se lève après un long échange pour quitter la pièce. Je rejoins mon siège situé derrière mon bureau. J'entends alors un grattement derrière la porte. On dirait que quelqu'un frappe discrètement. Je vais ouvrir le battant de la porte, et, à ma surprise, j'aperçois Jean Monnet qui me regarde dans le passage semi-obscur.

« Je m'excuse, dit-il. Je suis revenu parce que je voulais vous dire une chose importante, ce que j'ai oublié de faire ! »

Je l'observe avec curiosité. Qu'avait-il donc à me dire ? Le visage de Jean Monnet, assez rond, sa petite moustache et ses traits sagement dessinés, est typique de la bourgeoisie française. On peut provenir de la bourgeoisie provinciale et être un maître de la diplomatie internationale ! me dis-je. Il paraît un peu essoufflé, sans doute par l'effort de son aller et retour. Il parle :

« Je voulais vous féliciter pour ce que vous avez fait pour créer le Conseil européen. C'est la décision la plus importante pour l'Europe depuis le traité de Rome ! »

Il attend quelques secondes, se retourne et s'en va.

★

★ ★

Par la suite, la construction européenne a avancé en ligne droite, jusqu'à ce que des circonstances

imprévues – l’effondrement de l’Empire soviétique – et la carence des dirigeants en place l’amènent à tourner en rond.

Nous parcourons successivement la ligne droite, puis le frustrant mouvement circulaire.

### **6 et 7 juillet 1978. Brême**

Helmut Schmidt, qui assure la présidence rotative du Conseil européen, a convoqué sa réunion à Brême. L’ordre du jour prévoit l’approbation d’une proposition franco-allemande en vue de l’adoption d’un « système monétaire européen ». Cette proposition a fait l’objet d’une première présentation au cours du Conseil européen réuni à Copenhague les 7 et 8 avril 1978, mais il reste à l’approuver pour la rendre opérationnelle.

Ce projet répondait à une nécessité évidente, et a été soigneusement préparé.

Le régime de Bretton Woods, adopté à la fin de la guerre sous l’influence anglo-saxonne, et qui prévoyait des taux de change fixes entre les monnaies, garantis par la convertibilité en or de la monnaie pivot – le dollar des États-Unis d’Amérique –, avait été abandonné. Ce changement fut déclenché par l’interruption de la convertibilité du dollar en or, suivie de sa dévaluation, annoncée à l’occasion de

la rencontre aux Açores du président Nixon et du président Pompidou, au mois de décembre 1971. L'ensemble des monnaies européennes s'était alors mis à flotter.

Le ministre fédéral de l'Économie et des finances allemand d'alors, Karl Schiller, était un partisan déterminé du flottement du deutsche Mark. De mon côté, comme ministre des Finances français, je défendais l'idée des « taux de change fixes, mais ajustables ». Le débat se poursuivait dans la confusion, cependant que le commerce à l'intérieur du Marché commun était secoué par les changements constants des parités monétaires : le deutsche Mark à la hausse, et le franc, ainsi que la lire italienne, à la baisse. Toute prévision à moyen terme devenait difficile pour les entreprises, et la fameuse « politique agricole commune », qui reposait sur l'unité des prix des produits, devenait impossible à gérer et imposait l'adoption d'un instrument artificiel de correction, sous la forme de « montants compensatoires monétaires ».

Des efforts étaient entrepris pour tenter de stabiliser les taux de change en Europe. La première tentative avait été, en 1972, l'adoption du système du « serpent monétaire », qui fixait le contour des limites à respecter par les monnaies européennes dans leur flottement vis-à-vis du dollar. Cette

technique n'entraînait aucune contrainte pour les monnaies fortes, qui tiraient le serpent vers le haut, mais obligeait les monnaies faibles à dévaluer pour rester dans le serpent. C'est ainsi que l'on a assisté à des réévaluations successives du deutsche Mark, et à des dévaluations concomitantes du franc et de la lire. Cette pratique, mal vécue par les acteurs économiques, mettait en péril l'existence même du Marché commun. Il fallait donc trouver une solution mutuellement acceptable, ce que nous entreprîmes avec Helmut Schmidt, une fois arrivés aux affaires.

De nombreuses rencontres, en tête à tête, ou avec nos conseillers Bernard Clappier – alors gouverneur de la Banque de France – et Horst Schulmann, chef du département de l'économie et des finances à la chancellerie, rythmaient nos agendas.

L'enjeu consistait logiquement à créer des obligations symétriques pour les monnaies qui se trouvaient aux deux limites du serpent, les monnaies faibles adoptant des mesures visant à les apprécier, et les monnaies fortes des actions tendant à limiter leurs hausses, pour les contenir à l'intérieur du système.

L'intéressant rapport présenté par Pierre Werner en 1970 ainsi que les premières études conduites

par nos conseillers faisaient apparaître la nécessité d'établir une nouvelle solidarité monétaire, impliquant la création d'une unité de mesure commune, embryon d'une future monnaie européenne.

Une rencontre avec Helmut Schmidt à Hambourg, le 23 juin 1978, permet d'élaborer le contenu de cette unité de mesure. Puis vient le Conseil européen de Brême, en juillet.

Le lieu choisi par Helmut Schmidt est une belle demeure bourgeoise, probablement reconstruite après la guerre, et appartenant au Land de Brême. La réunion se tient dans un salon meublé en style Bauhaus, dont les grandes fenêtres laissent pénétrer un flot de lumière gris pâle.

Helmut présente le dispositif à des participants silencieux mais résignés à accepter le projet. Le Premier ministre belge, Tindemans, donne aussitôt son approbation. Le Britannique Jim Callaghan, membre du Parti travailliste, avance quelques observations critiques, mais indique qu'il ne s'opposera pas au projet, sans que la Grande-Bretagne accepte d'y participer, restant ainsi fidèle à la ligne churchillienne qui consiste à approuver les tentatives d'union de l'Europe, mais à se tenir en dehors de leur application. Le chef du gouvernement italien, Andreotti, formule, comme

chaque fois, des demandes particulières pour son pays, afin d'élargir les marges de flottement, mais approuve l'initiative. Les Pays-Bas et le Luxembourg apportent leur soutien. L'Irlande se sépare de la Grande-Bretagne en indiquant qu'elle signera l'accord.

Ainsi, sur les neuf membres que compte alors la Communauté européenne, sept approuvent le projet de création d'un « système monétaire européen » : les six pays fondateurs, plus l'Irlande. Deux États se réservent sur leur participation : la Grande-Bretagne et le Danemark.

La conclusion de la séance donne lieu à un incident pittoresque. C'est Helmut qui le provoque en posant une question d'apparence innocente :

— « Dans l'accord, dit-il, il faudra donner un nom à l'unité monétaire de référence. Quelle appellation proposez-vous ? »

Cette demande déclenche un brouhaha confus d'où aucune appellation n'émerge. Je demande la parole en levant la main :

« Il me semble, dis-je, qu'il faut lui donner le nom qui décrit exactement sa fonction : "European currency unit". »

Cette proposition provoque une surprise générale. Un nom anglais recommandé par le président français ! Le Premier ministre britannique mani-

féste une approbation sans réserve. Helmut est surpris par une démarche française dont il ne saisit pas l'objectif.

C'est le Premier ministre belge, Tindemans, qui perçoit le premier la manœuvre :

« C'est une bonne idée, dit-il, mais sur le plan pratique on la désignera par ses initiales "Ecu", qui est le nom d'une ancienne monnaie française qui a eu cours depuis le Moyen Âge! »

Éclat de rire général. Dans le tumulte, la proposition est adoptée : l'unité monétaire de référence, embryon de la future monnaie européenne, s'appellera l'Ecu. D'ailleurs, dans le traité de Maastricht à venir une dizaine d'années plus tard, l'unité de compte européenne gardera bien cette dénomination.

Cinq autres rencontres, dont un déjeuner en petit comité à l'Élysée, le 2 novembre 1978, réunissant autour de nous les deux experts Clappier et Schulmann, ainsi que le secrétaire général de la présidence, Jean François-Poncet, et le Premier ministre, Raymond Barre, permettent de finaliser les détails d'application en vue du Conseil européen de Bruxelles, en décembre. Il reste à les faire accepter par les sept autres partenaires.

**13 mars 1979**

C'est finalement le Conseil européen réuni à Paris, les 12 et 13 mars, qui donne son feu vert à la mise en œuvre du système monétaire européen, après le règlement de quelques difficultés techniques. Et c'est le 13 mars, à l'ouverture des marchés des changes, que le système commence à fonctionner, sans la livre sterling, le gouvernement britannique n'ayant pas voulu revenir sur sa décision de rester en dehors du système monétaire européen.

Huit pays sur neuf participent finalement au nouveau système, qui consiste à contenir les variations de leurs monnaies dans une marge comprise entre plus ou moins 2,25 % par rapport au « taux pivot », qui devient la parité officielle, annonçant ainsi l'euro. Quelques jours plus tard, le 19 mars, l'Ecu remplace l'ancienne « unité de compte européenne », et est salué par les marchés comme la nouvelle unité de compte de la Communauté européenne. L'avenir s'ouvre devant elle.

Avec Helmut, nous avons veillé à ce que l'accord monétaire prévoie une seconde étape permettant la mise en place d'une institution de crédit – une sorte de Fonds monétaire européen – pouvant aider les banques centrales dans leurs interventions sur les

marchés des changes, et qui constituerait l'amorce d'une Banque centrale européenne.

Dans l'après-midi du 20 mars, nous échangeons au téléphone nos impressions sur l'accueil des marchés des changes.

« Tout a l'air de bien se passer, dis-je. La cotation du dollar est restée stable, à 4,29 francs.

— Oui, rétorque Helmut, mais ce n'est pas suffisant. Il faudra passer très vite à la deuxième étape pour consolider le système.

— Le traité prévoit un délai minimal de deux ans, je crois. Cela nous mène en 1981 ou 1982. Mais en 1981, nous serons occupés par nos élections. 1982 serait préférable.

— Peut-être 1982, conclut Helmut, mais pas plus tard ! Le système aura besoin d'une banque pour bien fonctionner, et après tout, c'est ce que les Américains ont fait pour le dollar ! Et nous ne pourrons pas en rester là ! Avec cette monnaie commune, nous serons obligés de coordonner davantage nos économies, sinon le système explosera ! Nous n'allons pas recommencer l'expérience du serpent...

— Vous avez totalement raison, Helmut. La prochaine étape devra nécessairement être économique autant que monétaire, et nous aurons, en

ce qui nous concerne, de grands efforts à faire, en France. Nous allons nous y préparer, en commençant par la libération des prix. Mais il faut aussi convaincre l'opinion d'approuver l'opération. Ce sera plus difficile pour vous, car les Allemands répugneront à abandonner le deutsche Mark.

— Tout le monde est contre l'abandon du deutsche Mark qui nous a si bien réussi : l'opinion publique, la Bundesbank, les milieux économiques, et la presse qui ne veut pas entendre parler de l'Ecu. Je vais m'employer à les persuader de la nécessité de ce changement pour faire avancer l'union économique de l'Europe. Nous pourrions nous partager le travail. Vous continuerez à mettre au point les aspects techniques du projet, et je m'emploierai à convaincre mes compatriotes d'échanger leur cher deutsche Mark pour l'Ecu. J'aurai du mal, mais je prévois dès la semaine prochaine une première rencontre avec les dirigeants économiques.

— Bon courage, Helmut. Si nous réussissons, une grande étape sera franchie vers l'union économique de l'Europe ! Et Robert Schuman nous enverra sa bénédiction. *Auf Wiedersehen !*

— Et Jean Monnet y joindra la sienne ! *Good bye Valéry.* »

## 10 juin 1979

Des files d'attente se forment devant les bureaux de vote. Pour la première fois, les électeurs français comme leurs partenaires des huit autres pays de l'Union européenne vont élire directement leurs députés au Parlement européen, qui remplace l'Assemblée consultative prévue par le traité de Rome de 1957.

L'itinéraire a été long – plus de vingt ans – et le parcours jalonné d'obstacles.

À l'origine, l'Assemblée était formée de délégués des Parlements nationaux. Mais le traité de Rome ajoutait : « L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct, selon une procédure uniforme dans tous les États membres. Le Conseil (formé des représentants des gouvernements), statuant à l'unanimité, arrêtera des dispositions correspondantes. »

L'Assemblée, qui s'était attribué récemment le nom de Parlement, avait élaboré plusieurs projets. Le général de Gaulle, puis Georges Pompidou avaient refusé leur accord, et c'est seulement le Conseil des ministres des Affaires étrangères du 20 septembre 1976 qui approuva l'« Acte » permettant la tenue de l'élection au suffrage universel

direct des députés européens pour une durée de cinq ans. Décision prise en application des traités, cet Acte communautaire n'appelait pas de ratification parlementaire. Néanmoins, les gouvernements des Neuf décidèrent de le faire approuver par leur Parlement.

En France, la question était délicate parce que la majorité était divisée sur le sujet, aussi le gouvernement décida-t-il d'engager sa responsabilité. En l'absence d'une motion de censure, le texte serait alors adopté sans vote par l'Assemblée nationale et par le Sénat. Comme il ne s'agissait pas d'une loi, les parlementaires opposants étaient privés de leur droit de recours auprès du Conseil constitutionnel que j'avais instauré par la réforme de 1974. Ceux-ci s'indignaient et poussaient des hurlements en affirmant que le texte était contraire à la Constitution.

Si l'on comptait dans leurs rangs quelques personnages peu recommandables qui n'ont pas cessé de faire du tort à notre pays, d'autres méritaient le respect : c'était le cas de Michel Debré qui avait largement contribué à l'élaboration de la Constitution de 1958, puis s'était enfermé dans un nationalisme rigide, hostile à tout abandon de souveraineté au profit de l'Europe, dont il soupçonnait le nouveau Parlement d'avoir l'intention d'abuser.

Je m'étais fixé pour objectif de faire de la France « une démocratie forte et paisible ». J'avais écarté toutes les manipulations électorales, trop familières en France, et refusais que le projet d'élection européenne puisse être présenté comme contraire à la Constitution. Aussi décidai-je de saisir moi-même le Conseil constitutionnel le 3 décembre 1976, comme la Constitution de 1958 m'en donnait le droit.

C'était une décision risquée, car, si le Conseil déclarait le texte contraire à la Constitution, les élections des députés au suffrage universel devraient être abandonnées dans toute l'Europe puisque le projet devait être approuvé à l'unanimité !

Je n'ai pas cherché à avoir connaissance des débats du Conseil, respectant strictement sa règle de confidentialité, et c'est beaucoup plus tard, en 2011, lorsque le président du Conseil constitutionnel a pris la décision inattendue de rendre publiques les archives du Conseil, que j'ai appris que le débat avait été très périlleux et qu'on avait frôlé le précipice.

C'est le 29 décembre 1976 que le Conseil constitutionnel a entamé ses délibérations visant à apporter une réponse à la question que lui avait posée le président de la République : savoir si l'engage-

ment international du 20 septembre 1976 (prévoyant l'élection des députés européens au suffrage universel) comportait des clauses contraires à la Constitution.

La séance a été ouverte à 10 heures par le président Roger Frey, en présence des huit autres membres du Conseil.

Le débat a commencé par la longue présentation du rapport de François Goguel, que le président Frey avait désigné pour instruire l'affaire. Goguel était un juriste de grand renom, qui appartenait à la culture postgaulliste.

Son rapport était éblouissant de finesse juridique, et il a analysé toutes les facettes du dossier. Son exposé s'acheva peu avant 13 heures par la conclusion que « l'approbation de cet Acte ne peut pas être valablement autorisée par le Parlement avant que ne soit intervenue une révision de la Constitution » bref, un renvoi du texte jusqu'à une réforme de la Constitution!

La séance fut levée à 13 heures dans un brouhaha de conversations: Goguel propose au Conseil de donner un avis négatif!

Elle reprit à 15 heures, et M. Coste-Floret demanda la parole pour présenter ses observations qu'il avait consignées dans un rapport écrit long de dix pages, où il réfutait, un par un, les arguments de François Goguel.

Puis une discussion s'engagea dans laquelle intervinrent des personnages aussi importants que Monnerville, ancien président du Sénat, Chatenet, ancien ministre de l'Intérieur, et Brouillet, ancien collaborateur intime du général de Gaulle.

Les avis étaient partagés et, pour conclure, le président a mis aux voix la question :

« Y a-t-il contrariété entre les clauses de l'Acte et la Constitution ? »

Quatre voix ont approuvé les conclusions de M. Goguel. Quatre voix, dont celle du président, les ont rejetées.

Un membre du Conseil, M. Chatenet, s'est abstenu.

La voix du président étant prépondérante, le rapport a été rejeté.

François Goguel a pris acte que son rapport était repoussé, et a décliné la proposition d'en présenter un autre. Un accord s'est fait pour demander au président d'élaborer une nouvelle rédaction.

La séance a été levée, et elle a repris le lendemain, 30 décembre 1976, à 14 heures.

À la reprise des travaux, le président a fait distribuer un nouveau texte contenant des « considérants » remaniés, et qui conclut par une décision :

« L'acte annexé à la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 20 septembre 1976 ne comprend pas de clause contraire à la Constitution. »

La discussion reprit alors, et se poursuivit avec vivacité jusqu'à 19 heures. Le nouveau projet du président fut mis aux voix.

Il est accepté par une majorité d'une voix, Pierre Chatenet ayant abandonné son abstention.

Le débat a été précis, et d'une stricte correction jusqu'au bout ! Il n'a connu aucune intervention ou manipulation de la part de l'exécutif.

C'est ainsi qu'a été levé, à une voix près, l'argument constitutionnel qui pouvait faire obstacle à l'élection des parlementaires européens au suffrage universel dans toute l'Europe.

★

★ ★

Le dépouillement des bulletins de vote donne confiance dans l'avenir de l'institution. Le taux de participation est légèrement supérieur à 60 %. En France, les listes favorables à l'avancée de l'Europe sont nettement en tête : celle de l'UDF conduite par Simone Veil obtient 27,61 % des suffrages contre 16,31 % pour celle du RPR, dirigée par Jacques Chirac et plombée par l'« appel de Cochin » où ce dernier dénonce la présence, en France, du « parti de l'étranger ». Et à gauche, la liste socialiste proeuropéenne totalise 23,73 % des suffrages contre 20,59 % pour la liste communiste, hostile à l'Europe, et pourtant dopée par la crise.

En Allemagne, les électeurs donnent la préférence à la CDU-CSU, avec quarante-deux députés contre trente-cinq aux sociaux-démocrates.

Au total, on observe un glissement vers la droite, dû principalement à l'effondrement des travaillistes en Grande-Bretagne.

### **17 juillet 1979**

Le Parlement européen, fraîchement élu, tient sa première session à Strasbourg. Il compte quatre cent dix membres. Sa journée d'ouverture est consacrée à l'élection de son président. Simone Veil, qui a démissionné de son poste de ministre

de la Santé et des affaires sociales, est candidate. Sa désignation ne devrait pas poser de problème, car elle est soutenue par les libéraux et les démocrates-chrétiens qui détiennent théoriquement la majorité, mais des manœuvres sournoises se dessinent contre elle. L'Élysée reçoit des signaux de détresse. Je décide d'appeler Helmut.

« Je vous appelle à propos de la présidence du Parlement européen.

— Mais on me dit, m'interrompt Helmut, qu'il s'apprête à élire Simone Veil ! Je pense que ce serait une bonne chose, car en tout cas, c'est encore trop tôt pour que cela puisse être un Allemand.

— Je le pense aussi, et l'élection de Simone Veil aurait une forte valeur de symbole : c'est une femme, et elle a été déportée très jeune à Auschwitz d'où elle a eu la chance de revenir vivante ! Son élection donnerait une belle image de l'entente franco-allemande. Mais il y a des adversaires qui jouent contre elle, notamment au sein des députés antieuropéens français. Pouvez-vous demander à vos amis de la soutenir ? »

Helmut éclate de rire dans l'appareil, puis je dénote une certaine irritation dans sa voix.

« Ce que vous me demandez est difficile. Mes amis sont sociaux-démocrates, comme moi ! insiste-t-il, et ils soutiennent un candidat socia-

liste, M. Zagari. Je ne peux pas les pousser à voter pour quelqu'un soutenu en Allemagne par la CDU!

— Je le comprends, reprends-je, mais ce n'est pas pour moi une question politique, c'est une affaire de symbole! M. Zagari est inconnu, et il n'a pratiquement aucune chance d'être élu!

— Je vais voir ce que je peux faire, conclut Helmut. Sans doute pas grand-chose, mais je vous tiendrai au courant. »

Au dernier moment, le groupe des « démocrates européens de progrès », qui rassemblait, autour des élus de la liste du RPR, des députés eurosceptiques de divers États membres, a décidé de présenter son président, Christian de La Malène, à la présidence du Parlement.

Le résultat de cette manœuvre a été de donner lieu à un ballottage au premier tour. Simone Veil n'a été élue qu'au deuxième tour, après le retrait de Christian de La Malène. Certains des députés postgaullistes n'ont pas voté pour elle, mais elle a recueilli le soutien de parlementaires de la gauche allemande.

Le symbole est approuvé! Son accueil est chaleureux dans l'opinion publique, et accroîtra le prestige des institutions européennes.

**1981-1986**

Le vent électoral tourne, comme souvent, et défait le couple Helmut-Valéry.

Je pars le premier, battu par François Mitterrand à l'élection présidentielle de 1981. Helmut survit quelques mois, mais est entraîné par la défection du groupe libéral, conduite par le ministre des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, qui rompt l'alliance avec le SPD pour se rapprocher de la CDU d'Helmut Kohl, en vue des prochaines élections. Helmut Schmidt perd sa majorité au Bundestag, et démissionne de la chancellerie.

L'un est abandonné par les électeurs, et l'autre par les députés, mais notre sort est le même.

Les nouveaux dirigeants, quoique absorbés, surtout en France, par leurs initiatives de politique intérieure (le prétendu changement de société, la nationalisation des grandes entreprises), sont conscients de la nécessité de maintenir au moins l'apparence de l'entente franco-allemande.

Le rituel des rencontres est conservé, et François Mitterrand fait le geste inattendu de venir soutenir dans un discours, au Bundestag, la décision du gouvernement allemand d'accepter le déploiement, sur son sol, des armes nucléaires américaines permettant d'équilibrer la menace engendrée par les nouvelles fusées soviétiques à moyenne portée, les

SS 20, décision qu'il était difficile de faire approuver par la gauche allemande.

Ainsi les relations continuent-elles, mais la construction de l'Europe piétine. La deuxième étape du système monétaire européen paraît oubliée après les trois dévaluations successives du franc français qui interviennent entre 1981 et 1983.

Deux événements viennent introduire de nouvelles données dans le paysage européen : en 1985, la nomination de Jacques Delors à la présidence de la Commission européenne, où il se révèle actif, et acquis à l'idée de reprendre le progrès de l'union ; et, en 1986, la mise en place d'un gouvernement de cohabitation en France.

Le nouveau ministre des Finances du gouvernement français, Édouard Balladur, n'est pas favorable à la monnaie unique européenne. Il exprime sa préférence pour le système de la monnaie « commune », qui consisterait à créer une monnaie européenne tout en conservant les monnaies nationales. Une étude rapide nous convainc, Helmut et moi, que ce système ne comporterait guère d'avantages. Il ressemblerait comme un jumeau à la première étape du système monétaire européen, et perpétuerait les problèmes de change entre les monnaies nationales. L'Europe monétaire reste-

rait fragmentée : il faut avancer vers la monnaie unique !

Devant l'inertie des gouvernements, nous prenons, en 1986, une initiative pour labourer le terrain : celle de créer le « Comité pour l'union monétaire de l'Europe ». Dans sa composition et son fonctionnement, ce Comité s'inspire des principes chers à Jean Monnet. Il comprend deux membres par pays participant au système monétaire européen, choisis l'un dans la majorité gouvernementale, l'autre dans l'opposition. Ceux-ci doivent disposer d'une compétence monétaire reconnue<sup>1</sup>.

## 18 décembre 1986

La qualité remarquable des membres du Comité lui permet, dès sa première réunion, de progresser dans la direction de l'intégration monétaire. Sont formés des groupes de travail et mises au point des actions de sensibilisation des milieux gouverne-

---

1. Outre les deux coprésidents, V. Giscard d'Estaing et H. Schmidt, le Comité pour l'union monétaire de l'Europe est composé de dix-sept membres : J. Callaghan (Royaume-Uni), D. Howell (Royaume-Uni), R. Ossola (Italie), M. Schimberni (Italie), M. Boyer (Espagne), J.A. Sanchez Aisian (Espagne), W. Guth (République fédérale d'Allemagne), M. Lahns-tein (République fédérale d'Allemagne), P. Bérégovoy (France), R. de La Genière (France), J. Zijlstra (Pays-Bas), É. Davignon (Belgique), N. Thygesen (Danemark), J. Silva Lopes (Pologne), X. Zolotas (Grèce), A. O'Reilly (Irlande), G. Thorn (Luxembourg).

mentaux et politiques, ainsi que des milieux économiques et financiers.

Certains membres, comme le Britannique James Callaghan, ancien Premier ministre, conservent une attitude réservée, mais font bénéficier le groupe de leur grande compétence. L'Italien Rinaldo Ossola, ancien ministre du Commerce extérieur, fait des propositions constructives. Nous obtenons le concours d'Alexandre Lamfalussy, directeur de la Banque des règlements internationaux et considéré comme le meilleur expert monétaire mondial.

Ainsi s'élabore, en dehors des circuits gouvernementaux classiques, l'aspect technique de la future monnaie européenne.

On en aperçoit le schéma : celui d'un système de type fédéral, regroupant les banques centrales nationales, sous l'autorité d'un nouvel organisme, la Banque centrale européenne. Celle-ci n'aura pas de compétence concernant la politique du taux de change, qui restera du ressort des États. En sens inverse, cette banque centrale, qui émettra la monnaie européenne, devra être totalement indépendante du pouvoir politique, qui s'interdira toute ingérence dans ses décisions. Les participants allemands et néerlandais font de cette « indépendance » la condition de leur acceptation du système.

Ce dispositif présente des analogies évidentes avec le système de la Réserve fédérale américaine, ce qui n'est pas surprenant, car le problème à résoudre est le même : gérer la monnaie unique d'un ensemble constitué d'entités politiques distinctes. La règle de non-intervention du pouvoir politique dans la gestion du dispositif monétaire est identique.

Les participants aux travaux du Comité soulignent toutefois une différence importante : l'existence, aux États-Unis, d'un Trésor – *the Treasury* – qui est une entité gouvernementale chargée de la gestion de la dette publique, commune à tous les États qui font partie des États-Unis d'Amérique, alors qu'il semble que les États d'Europe restent décidés à gérer individuellement leur dette publique, sous l'autorité de leur gouvernement, et sans coordination avec la future Banque centrale européenne.

Le dispositif américain présente l'avantage de maintenir un dialogue entre le système de Réserve fédérale et le Trésor, puisqu'ils utilisent les mêmes instruments que sont les bons du Trésor. Ainsi, la Banque centrale est certes indépendante, mais pas totalement isolée. À l'inverse, le dispositif européen risque d'être plus fragile, puisque l'endettement des États continuera d'être dispersé.

Le Comité prend acte de cette situation qu'il regrette. En revanche, il insiste sur la coordination indispensable des politiques économiques des États membres de l'Union, car des divergences excessives, ou permanentes, mettraient la monnaie en péril.

Le Comité poursuit ses travaux à Bruxelles, dans le petit château de Val-Duchesse que le gouvernement belge a mis à sa disposition pour y tenir ses réunions.

Après quatorze mois d'échanges, il devient possible de rendre des conclusions sur la « marche à suivre » en direction de l'union monétaire, et de les consigner dans un rapport. La logique veut que le rapport soit adressé en premier à la Commission européenne, et je suis chargé de le remettre à son président, Jacques Delors.

Je me rends alors dans le bâtiment où siège la Commission, et où je n'ai jamais pénétré. Un membre de l'équipe du président me conduit à l'étage élevé où se situe son bureau. Par les larges fenêtres vitrées, on a une vue panoramique sur les toits exceptionnellement ensoleillés de Bruxelles.

Ce jour-là, le directeur de cabinet de Delors, le brillant inspecteur des finances Pascal Lamy – dont les traits du visage me rappellent ceux que j'avais aperçus chez les moines tibétains lors de ma visite à Lhasa en 1980 – me tient compagnie pendant

les quelques minutes d'attente. Puis Jacques Delors m'accueille aimablement. Je lui tends un exemplaire du rapport, en ajoutant :

« C'est le résultat des travaux du Comité d'action pour l'union monétaire de l'Europe. Ses membres ont beaucoup travaillé... »

Delors m'interrompt :

« Oui, je sais, j'ai suivi vos travaux. »

Je reprends la parole :

« Nous nous sommes mis d'accord sur les étapes à suivre pour la mise en place de la future union monétaire, en particulier sur la création et le rôle de la Banque centrale. Alexandre Lamfalussy nous a beaucoup aidés dans cette phase de nos travaux.

— Je vais lire avec attention votre rapport, dit Jacques Delors. On m'a déjà indiqué qu'il était d'excellente qualité, et il tombe à point, car je réfléchis actuellement, et la Commission avec moi, sur une nouvelle phase de l'intégration européenne : l'union monétaire est une direction privilégiée.

— Quelque peu négligée dans la période récente ! »

Cette remarque irrite Jacques Delors, dont je perçois alors la susceptibilité.

« Nous avons continué à travailler, mais la période n'était pas mûre, et nous avons d'autres priorités, dont la négociation de l'"Acte unique". »

— En tout cas, voici notre rapport. J'espère qu'il vous rendra service, et sera utile à l'Europe! »

Et le rapport change de mains.



Le jour suivant, Helmut m'appelle au téléphone. Il veut savoir comment s'est passé l'entretien avec Jacques Delors.

« Cela s'est bien passé, lui dis-je. Jacques Delors a bien accueilli notre rapport. L'union monétaire ne semblait pas être jusqu'ici sa priorité, mais il compte l'inclure dans le nouveau programme qu'il va discuter avec le Conseil. Je crois qu'il est conscient que les travaux du Comité ont bien préparé le terrain!

— Tant mieux! réplique Helmut. Je vais aller le voir de mon côté, car il va falloir continuer de suivre la question. »

### **1<sup>er</sup> juillet 1987**

L'Acte unique, signé en février 1986, entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987 sans faire beaucoup de fracas. Les États membres s'engagent à réaliser avant le 31 décembre 1992 un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux sera

assurée. Mais l'avenir du projet d'union monétaire reste incertain.

Le 28 juin de l'année suivante, le Conseil européen réuni à Hanovre souligne qu'« en adoptant l'Acte unique, les États membres ont confirmé l'objectif de l'union économique et monétaire », et décide d'« examiner les moyens de parvenir à cette union ».

Ils confient alors à un groupe d'experts, présidé par Jacques Delors, le « Comité Delors », composé des gouverneurs des douze banques centrales, assistés de trois experts, dont deux proviennent de notre Comité, le soin de proposer les étapes menant à la monnaie unique européenne.

Le Comité Delors s'inspire largement des travaux de notre Comité pour l'union monétaire de l'Europe, et dépose son rapport au mois d'avril 1989. En juin, le Conseil européen décide à Madrid de s'engager dans la voie de l'union économique et monétaire, et fixe la première étape au 1<sup>er</sup> juillet 1990.

Dix années ont ainsi été perdues, mais la mécanique de l'union monétaire est – enfin! – remise en route.

Et c'est le moment où va s'engager la négociation du nouveau traité dont on attend, trente-quatre ans

après le traité de Rome, qu'il fasse la synthèse des avancées réalisées jusque-là, et dessine les lignes à venir de l'organisation de l'Europe.

Dans l'intervalle, l'Europe s'était agrandie. Elle comptait désormais douze États membres. Elle avait accueilli, en effet, ceux des pays de l'Europe de l'Ouest dont elle avait, jusque-là, écarté la candidature en raison du caractère dictatorial de leur régime politique, jugé incompatible avec les principes démocratiques de la Communauté européenne. Il s'agissait de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne.

La négociation la plus délicate avait porté sur la Grèce. Une grande partie des États membres, dont l'Allemagne, jugeaient son adhésion inopportune. Ils mettaient en doute la solidité de ses institutions démocratiques, et s'inquiétaient de la fragilité de son économie. Les États favorables à cette adhésion – et au premier rang la France – ne contestaient pas ces éléments négatifs, mais avançaient deux arguments : d'une part, le rôle éminent joué par la Grèce dans l'élaboration du processus démocratique historique, confirmé par la place que tiennent encore aujourd'hui les termes d'origine grecque dans l'expression de la pensée politique ; et, d'autre part, le fait que le pouvoir politique y était exercé par un homme d'État exceptionnel,

Constantin Caramanlis, totalement acquis au libéralisme démocratique, et convaincu de la nécessité de faire avancer l'union de l'Europe. Un refus de l'adhésion eût été pour lui non seulement un échec personnel, mais un coup porté au rétablissement démocratique de son pays.

Après des débats serrés, les États hostiles à l'adhésion de la Grèce cédèrent devant l'insistance des pays favorables. Nous eûmes de longues conversations téléphoniques, et Helmut voulut éviter que nos deux pays ne fassent apparaître des positions contraires. Mais au son de sa voix, il était apparent que les arguments ne l'avaient pas convaincu et qu'il se résignait à une décision, qu'au fond de lui-même, il jugeait imprudente et inopportune.

Les cas du Portugal et de l'Espagne ne présentaient pas les mêmes difficultés. Leur géographie et leur histoire en faisaient depuis toujours des pays européens; aussi, la négociation d'adhésion était exclusivement commerciale et financière: elle portait sur la suppression des obstacles aux échanges, et le montant des aides européennes. S'agissant des exportations de l'Espagne, elles concernaient surtout des produits agricoles et alimentaires, soutenus ou protégés par des lobbys virulents, et mettant en œuvre une démagogie politique de part et d'autre des Pyrénées. Ces

débats expliquent la longueur excessive des négociations, mais des accords permirent enfin de les conclure.

La Grèce en 1981, et l'Espagne et le Portugal en 1986, firent leur entrée dans la Communauté européenne, qui devint ainsi l'« Europe des Douze ».

C'est cette Europe des Douze qui allait maintenant débattre de son avenir.

### **La préparation du traité de Maastricht**

Tout le monde en Europe s'accordait à reconnaître l'utilité d'un nouveau traité, mais les motifs de cet intérêt étaient contradictoires.

Pour les uns, il s'agissait de mettre de l'ordre dans le fonctionnement de l'Europe. Depuis le traité de Rome, une utilisation abusive de certains de ses articles avait conduit à étendre les domaines de compétences des institutions, notamment celles de la Commission. Ces débordements, souvent mal ressentis par les milieux économiques, conduisaient certains gouvernements à souhaiter un fonctionnement plus resserré et plus précis du dispositif. Un nouveau texte pourrait y contribuer.

D'un autre côté, les institutions européennes poursuivaient leur effort tenace, entrepris depuis le premier jour, pour s'affirmer comme étant les

éléments constitutifs du « pouvoir » en Europe. La Commission se voyait devenir le « gouvernement » de l'Europe et même, pour être plus précis, attendait que cette vocation qu'elle ressentait intensément soit enfin reconnue. Quant au Parlement, qui avait succédé à l'Assemblée consultative imaginée par Jean Monnet, il espérait pouvoir élargir son rôle, en passant du statut de « donneur d'avis » à celui de « codécideur » avec le Conseil. Comme la plupart des assemblées politiques élues au suffrage universel, il vivait mal la limitation de ses pouvoirs, et agissait dans l'illusion de réussir à instituer un jour un régime d'Assemblée dans la nouvelle Europe.

La majorité des États membres, regroupée autour des pays fondateurs, estimait que l'intégration européenne devait se poursuivre, et, pour cela, franchir de nouvelles étapes. L'utilité du nouveau traité serait de préciser les modalités de ces étapes, et de les inscrire dans une perspective cohérente. La Grande-Bretagne – et ses alliés proches – s'inquiétait de ces avancées qu'elle jugeait menaçantes pour sa souveraineté, et s'opposait à tout accroissement des compétences de l'Europe en matière de politique sociale et de justice.

La conciliation entre ces approches était difficile, et la négociation a été serrée. Elle a abouti à un texte d'une grande qualité : le traité d'Union euro-

péenne, baptisé « traité de Maastricht », du nom de la ville des Pays-Bas où il sera finalement approuvé par les chefs d'État et de gouvernement de l'Europe des Douze, le 7 février 1992.

On peut dire que, pendant les cinquante premières années de son existence, l'Union européenne a connu trois textes qui fixaient clairement ses objectifs et déterminaient la voie à suivre: le traité de Rome en 1957, le traité de Maastricht en 1992, et le projet de Constitution européenne en 2003.

Seul le traité de Rome a pu être entièrement appliqué.



Le traité de Maastricht contenait une affirmation fondamentale, et proposait des avancées dans trois domaines.

L'affirmation, qui était en réalité une reprise du traité de Rome, était celle de marquer « une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe », à laquelle s'ajoutait l'objectif de « renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de

ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union ».

Tout était dit dans ces deux phrases. Il restait à s'en inspirer pour leur donner un contenu concret. C'était un appel historique que les dirigeants européens se lançaient à eux-mêmes !

Quant aux avancées, trois d'entre elles méritent l'attention.

La première concerne la politique étrangère. L'article J dispose : « Il est institué une politique étrangère et de sécurité commune », et le titre V du traité décrit, dans ses onze articles, les règles de délibération et de décision permettant la mise en place de cette politique.

Une deuxième avancée porte sur le fonctionnement et les compétences de l'Union. L'objectif visé est de donner à l'Union certaines attributions dans le domaine de la politique sociale et de la justice, et de contourner la règle de l'unanimité, qui permet à un seul des douze États membres d'opposer son *veto* à une proposition européenne. Les sept titres et articles du traité apportent quelques améliorations, mais celles-ci restent timides.

L'opposition déterminée de la Grande-Bretagne n'a pas permis la suppression de la règle de l'unanimité, et a conduit à une solution singulière : l'adoption de deux protocoles, l'un signé à douze

avec la Grande-Bretagne indiquant que celle-ci ne s'opposerait pas à ce que ses onze partenaires avancent dans la voie tracée par la Charte sociale de 1989, mais que le Royaume-Uni ne participerait pas aux délibérations et à l'adoption des propositions faites par la Commission dans ces domaines. Le deuxième protocole, signé par les Onze, sans la Grande-Bretagne, décrit la manière dont ceux-ci chercheront à avancer dans la ligne de la Charte sociale, et indique que des directives pourront être adoptées instaurant des prescriptions minimales, le vote à la majorité qualifiée (des Onze!) intervenant dans un plus grand nombre de cas. Des progrès intéressants mais, somme toute, modestes, car les initiatives dans le domaine social et dans celui de la coopération judiciaire resteront timides.

C'est la troisième avancée qui va se révéler, et de loin, la plus innovante : la décision de passer à la phase finale du traité sur l'Union économique et monétaire et de fixer au 1<sup>er</sup> janvier 1999 l'entrée en vigueur de la monnaie unique européenne.



## Chapitre II

### L'Union économique et monétaire et la fin de la ligne droite

La combinaison des travaux de préparation de l'Union économique et monétaire de 1988 et de la signature, puis de la ratification, du traité de Maastricht en 1992, a abouti à l'adoption de la monnaie unique européenne, baptisée successivement Ecu puis euro, et à la mise en place d'une union économique et monétaire, réalisée par étapes entre 1992 et 1999.

En même temps qu'il était procédé à cette mise en place, la période « linéaire » de l'intégration européenne, où le dispositif avançait en ligne droite vers un objectif clairement fixé, s'est achevée. Elle a été remplacée par une période incertaine, une sorte de mouvement circulaire confus, suscitant un retour vers un nationalisme inadapté au XXI<sup>e</sup> siècle dont

on était proche, et une désaffection progressive de l'opinion publique.

Le dispositif adopté se situait exactement dans la ligne des travaux du Comité pour l'union monétaire de l'Europe, que nous avons dirigé, puis du Comité Delors.

Il était constitué d'un système de banques centrales nationales, placées sous l'autorité d'une Banque centrale européenne unique, la BCE. La Banque centrale européenne émettait seule la monnaie. Elle était chargée de définir et de mettre en œuvre la politique monétaire. L'objectif principal qui lui était fixé était de maintenir la stabilité des prix.

La gestion du système reposait sur une rigoureuse indépendance : ni la Banque centrale européenne, ni une banque centrale nationale, ne pouvait recevoir d'instructions des gouvernements, ou de tout autre organisme.

La Banque centrale européenne était dirigée par un directoire composé d'un président, d'un vice-président, et de quatre membres, nommés pour un mandat de huit ans, non renouvelable.

Bien qu'ayant signé le traité d'Union économique et monétaire, la Grande-Bretagne et le Danemark ont fait part de leur décision de ne pas participer à la phase finale de l'union monétaire. L'adoption de

la monnaie unique sera donc l'œuvre de onze États membres sur quinze, dont les six pays fondateurs.

Une lacune importante de l'union monétaire, qui allait se révéler désastreuse par la suite, résidait dans le fait de laisser à chaque État membre la responsabilité de la supervision de son système bancaire qui, comme chacun le sait, dispose de la possibilité d'accroître, par une gestion imprudente ou spéculative, le montant de la masse monétaire.

À cette union monétaire devait s'ajouter une « union économique », qui a fait l'objet de multiples discours, notamment de la part du chancelier allemand, Helmut Kohl, lui-même européen convaincu. Ceux qui intervenaient en faveur du système, tel Jacques Delors, soulignaient qu'une union monétaire ne pourrait pas réussir sans une convergence appropriée des politiques économiques nationales. Devant l'attachement obstiné des milieux politiques et parlementaires à conserver leurs droits de définir la politique économique de leur pays, ils devront revoir leurs ambitions à la baisse.

Il a finalement été décidé que la politique économique resterait une compétence nationale, mais qu'elle devrait respecter rigoureusement certaines règles. Par la suite, cet engagement ne sera pas honoré, ce qui contribuera au déclenchement de la crise que nous traversons.

Les règles sont les suivantes :

C'est le Conseil européen qui fixe annuellement les grandes orientations de la politique économique, et les États membres « évitent les déficits publics excessifs » (article 104 C 1 du traité de Maastricht). La Commission européenne « surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique » (article 104 C 2). Le rapport entre le déficit public et la dette publique, d'une part, et le produit intérieur brut (PIB), d'autre part, ne devra pas dépasser une valeur de référence précisée par un protocole : 3 % pour le déficit et 60 % pour la dette.

Si la Commission décèle que ces valeurs sont dépassées, elle déclenche une procédure d'alerte allant de l'avertissement des sanctions financières imposées à l'État en faute.

L'ensemble de ces dispositions constituait le « Pacte de stabilité » qui liait les onze pays de la zone euro.

Le traité de Maastricht a été ratifié par tous les États européens selon leur procédure nationale. En France, c'est le référendum qui a été choisi par le président de la République, François Mitterrand. Le « oui » l'a emporté, malgré l'impopularité grandissante du pouvoir en place, grâce au soutien

d'une partie de l'opposition de l'époque, dont je faisais partie et qui a donné la priorité au contenu européen de la question posée.

Et c'est à ce moment que s'est interrompue la ligne droite du mouvement en direction de l'intégration européenne.

Jusque-là, on pouvait apercevoir l'avenir: l'entrée en vigueur prochaine de la monnaie unique; l'évolution du Pacte de stabilité en direction d'une coordination économique efficace; la prise de conscience par les peuples de leur citoyenneté européenne; et une large infusion de démocratie dans les rouages politiques du système.

Mais des vents contraires ont soufflé, et le dispositif a vacillé. La ligne droite a été remplacée par un mouvement circulaire, et par l'adoption d'objectifs confus et souvent contradictoires. Ces vents provenaient de sources différentes, le vent de l'Histoire avec l'effondrement de l'Empire soviétique, le vent de la finance et de la spéculation bancaire avec la dérégulation complète du système bancaire importée des États-Unis; la désaffection de la classe politique, appauvrie dans ses *leaders*, désormais à la recherche d'un électorat demandeur de satisfactions immédiates et nationales; l'utilisation de l'Europe par de nombreux dirigeants politiques

comme bouc émissaire ; et, au-dessus de tout cela, la pression de l'effet du grand nombre, qui veut que ce que l'on a imaginé pour six ne puisse pas fonctionner pour trente.

Notre intention n'est pas d'étudier ces vents contraires, mais d'analyser la manière dont leur nature a brisé, au moins provisoirement, l'élan initial du projet d'intégration européenne, et nous invite à proposer aujourd'hui un nouveau tracé permettant de poursuivre cette intégration et peut-être, un jour, de l'achever.

## Chapitre III

### L'entrée dans l'Europe circulaire

Un tremblement de terre a secoué l'Europe au mois de novembre de 1989. Le mur construit par les Soviétiques à Berlin, pour séparer l'Allemagne de l'Est de l'Allemagne de l'Ouest, s'est effondré. En deux ans, la République fédérale d'Allemagne a recouvré son unité, et sa population de près de quatre-vingts millions d'habitants.

Cet événement n'avait été anticipé par personne : lorsque j'interrogeais Helmut dans les années 1970 sur la réunification allemande, celui-ci me répondait :

« Elle aura certainement lieu un jour, mais je ne la connaîtrai pas de mon vivant ! »

Helmut heureusement vit toujours, et la réunification a plus de vingt ans d'âge !

Le chancelier Konrad Adenauer avait tenu à faire insérer dans les premiers traités des dispositions précisant que ceux-ci s'appliqueraient à l'Allemagne toute entière. Il n'y avait donc pas besoin d'un nouveau traité, et il suffisait de corriger certaines données, comme le nombre des députés européens à élire en Allemagne.

L'Allemagne continuait de faire partie de l'Union européenne – et son poids relatif y était augmenté, en termes de population et de puissance économique, d'un peu plus de 15 %.

De l'autre côté du rideau de fer, désormais démantelé, surgissaient des demandes nouvelles.

L'élargissement de l'Union européenne à partir de 1992 se fit par vagues successives. Les premiers entrants, en 1995, étaient les derniers survivants de la « zone de libre échange » imaginée par la Grande-Bretagne lorsque celle-ci avait décidé de ne pas participer au traité de Rome. Ces trois pays, la Suède, la Finlande et l'Autriche, décidèrent de rejoindre l'Union européenne non par ralliement au projet d'intégration de l'Europe, mais parce qu'ils trouveraient de plus grands avantages à participer à l'Union qu'à rester en dehors ! Il s'agissait, comme le remarquaient ironiquement les commentateurs, d'« adhésions marchandes ». La

preuve en était que le plus important des trois, la Suède, indiquait qu'il invoquerait dès le départ la « dérogation » prévue par le traité, et n'adopterait pas la monnaie unique. L'Union européenne passait ainsi de douze à quinze membres.

Pendant ce temps se poursuivait la négociation d'adhésion avec les pays situés au-delà du rideau de fer et libérés du joug soviétique. Ils étaient tous demandeurs d'une adhésion rapide avec l'idée que leur participation à l'organisation atlantique, l'OTAN, garantirait leur sécurité vis-à-vis d'un réveil éventuel de l'impérialisme soviétique, et que leur adhésion à l'Union européenne leur apporterait des ressources supplémentaires pour rénover leurs économies dévastées par la gestion communiste.

Cette négociation d'adhésion a été conduite de manière étrange. Selon le traité, c'est le Conseil européen qui décide à l'unanimité d'ouvrir la négociation d'adhésion, et qui en approuve, toujours à l'unanimité, la conclusion. Mais c'est à la Commission qu'est confié le soin de conduire les travaux de la négociation proprement dite, pour en fixer les détails. Cette conception, venue du traité de Rome, sous-entendait que la Commission était un organe homogène, duquel on pouvait attendre une action cohérente. Or, en 1995,

la Commission comptait déjà vingt membres, et avait perdu la cohésion qu'avait réussi à lui donner son excellent président, Jacques Delors, dont le mandat venait d'expirer en janvier 1995. Aussi, la Commission s'est-elle défaite de sa mission de « négociier » les adhésions, et a chargé un de ses membres, le commissaire allemand, Günter Verheugen, de gérer personnellement ce dossier essentiel.

Celui-ci refusait de considérer qu'il y avait dans l'adhésion à l'Union européenne une démarche politique fondamentale, qui s'inscrivait dans la ligne de la déclaration de Robert Schuman sur les « premières assises concrètes d'une Fédération européenne », et également dans l'affirmation du traité de Maastricht de « créer une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». À aucun moment de la négociation il n'a accepté, avec une détermination quelque peu rigide, de faire prendre conscience aux pays candidats de la portée politique de l'adhésion. La négociation s'est cantonnée, de manière assez sordide, aux dispositions commerciales de l'adhésion, et principalement au montant des aides financières que celle-ci permettrait d'obtenir.

À vrai dire, cette démarche convenait assez bien aux dirigeants des pays candidats, à l'exception

notable des Polonais. Leurs pays avaient souffert de la lourde et longue tutelle soviétique, dans laquelle plusieurs de ces dirigeants avaient joué un rôle, et ils comptaient se « blanchir » en exagérant leurs prétentions à l'indépendance, et en rejetant l'idée d'une tutelle européenne se substituant à la direction soviétique.

L'opinion publique de ces pays avait une attitude plus franche. Elle comprenait que l'adhésion à l'Union européenne contenait une forte composante de libération économique et sociale, et elle rêvait de rejoindre le niveau de vie du paradis ouest-européen.

Plusieurs des *leaders* politiques des États de l'Union européenne ajoutaient à la confusion, en prenant position pour une adhésion rapide, ignorant les différences de situation des pays candidats, acceptant sans réfléchir la notion de l'« égalité » des États quelle que soit leur taille, et fermant les yeux sur les réformes importantes à accomplir pour mettre en état de fonctionner le nouveau dispositif.

C'est ainsi que le Premier ministre britannique, Margaret Thatcher, parcourait les capitales des États de l'Europe de l'Est en proclamant devant de larges publics « son engagement de se battre pour permettre aux pays candidats de devenir membres de

l'Union européenne en l'an 2000 »! Comme elle maintenait par ailleurs son opposition catégorique à tout progrès de l'intégration européenne, son attitude exprimait sa conviction qu'un élargissement ample et rapide, incluant au besoin la Turquie, constituerait un obstacle infranchissable pour les rêveurs d'une Europe intégrée.

De son côté, le président de la République française, Jacques Chirac, soutenait le même objectif de réaliser l'entrée des pays candidats pour l'an 2000, mais ses motifs étaient différents: il s'agissait sans doute, pour lui, d'essayer de créer une clientèle française dans la future Europe élargie.

Sur la monnaie européenne, sa conviction était incertaine. Au cours d'un dîner en tête à tête au ministère des Affaires étrangères, en 1996, à l'invitation du ministre Hervé de Charette, il m'avait expliqué que le chancelier allemand Helmut Kohl n'était pas non plus favorable à l'échange du deutsche Mark contre l'Ecu, et qu'il cherchait un moyen de l'éviter. « Nous jouons au jeu de la patate chaude, avait-il ajouté en souriant, où il faut refiler à l'autre la difficulté de la décision à prendre! »

Cette démarche chaotique a abouti à l'adoption, à Nice, le 26 février 2001, de ce qu'on a baptisé le « traité de Nice ». Le Conseil européen était réuni

pour sa session régulière, tenue sous la présidence française. La situation politique était particulière en France, puisque le président de la République appartenait à la droite postgaulliste, peu acquise au projet d'intégration européenne, tandis que le Premier ministre socialiste, Lionel Jospin, ne s'impliquait pas directement dans le débat. Le sujet de la délibération était l'adoption des mesures administratives et financières permettant le « grand élargissement » des États candidats, mais le débat a tourné dans une autre direction, celui de la contestation par le président français des droits supplémentaires attribués à l'Allemagne dans le nouveau texte, du fait de sa réunification, qu'il s'agisse du nombre de ses députés européens, ou de ses droits de vote. Jacques Chirac demandait le maintien de la parité entre la France et l'Allemagne telle qu'elle avait existé depuis l'origine. Le chancelier allemand, Gerhard Schröder, lui répondait que la réunification était une réalité, et qu'elle avait entraîné un surcroît de population qu'on ne pouvait pas ignorer ! La discussion est devenue si tendue qu'on a redouté un échec du Conseil, renvoyant à plus tard l'adhésion des nouveaux membres, dont le lobby s'agitait frénétiquement.

Un compromis a finalement été trouvé, au prix de concessions qui ont fait du traité de Nice – sans

que ce titre puisse lui être contesté – le plus mauvais des traités européens.

Les institutions accueilleraient l'ensemble des pays candidats, sans qu'aucune des réformes pourtant nécessaires à cet élargissement soit décidée. Chaque État membre se voyait reconnaître le droit à un commissaire, et, pour freiner l'augmentation du nombre, on retirait aux États les plus peuplés, tels que l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne, le deuxième commissaire que les traités antérieurs leur avaient attribué. Les règles de vote et le droit de *veto* ne seraient pas modifiés, ce qui multipliait les occasions de blocage. Les pouvoirs du Parlement, comptant sept cent trente-deux membres pour l'Union européenne élargie à vingt-sept, restaient inchangés.

Bref, un grand élargissement, sans réformes et sans progrès d'intégration, rendant une nouvelle avancée de l'Union européenne pratiquement impossible.

★

★ ★

En parallèle, l'union monétaire mettait en place la troisième phase de sa création, le 1<sup>er</sup> janvier 1999. L'Institut monétaire européen était remplacé par la Banque centrale européenne, et le 1<sup>er</sup> janvier

2002 intervenait l'échange de toutes les monnaies européennes contre les billets et les pièces de l'euro. Cette opération, qui ne connaissait pas de précédent de la même dimension dans l'histoire monétaire, s'est déroulée sans aucun incident, grâce à la préparation minutieuse coordonnée par le commissaire français chargé des questions monétaires, Yves-Thibault de Silguy.

Cette grande réalisation fit oublier que le traité de Nice avait introduit le ver dans le fruit de l'Union européenne.



## Chapitre IV

### La tentative de sauvetage. La Convention européenne

L'arrière-goût amer laissé par le mauvais compromis de Nice a donné naissance à une prise de conscience : l'Union élargie sera hors d'état de fonctionner efficacement, et il est indispensable de la réformer. Cette idée a été portée par le Premier ministre belge, Guy Verhofstadt, qui assurait la présidence du Conseil européen, et qui prit l'initiative de réunir à Laeken, près de Bruxelles, un groupe de personnalités invitées à réfléchir aux améliorations à apporter au dispositif européen. Ce groupe, où se distinguaient l'ancien président du Conseil italien Giuliano Amato et le commissaire européen portugais António Vitorino, a élaboré un texte « plein d'usages et raison », comme aurait écrit Montaigne, qu'on a baptisé « la déclaration de Laeken ».

Ce texte appelait de ses vœux une Union plus démocratique, plus efficace et plus transparente.

Il restait à mettre en œuvre cette déclaration. Comment faire pour associer les différentes parties prenantes : les gouvernements, les Parlements nationaux, le Parlement européen, et une représentation de la Commission ?

L'idée de réunir une « Convention », à l'image de la célèbre Convention de Philadelphie, a fait son chemin et a fini par être adoptée par le Conseil européen, le 15 décembre 2001.

La présidence de cette Convention me revenait, sur l'insistance du chancelier allemand Gerhard Schröder, et avec l'accord unanime des membres du Conseil, à l'exception du chef de gouvernement grec, Costas Simitis, qui – en oubliant la contribution que j'avais apportée à l'époque à l'entrée de son pays dans le dispositif communautaire – méritait la palme de l'ingratitude !

Deux vice-présidents assisteraient le président : l'Italien Giuliano Amato et le Belge Jean-Luc Dehaene. Un *praesidium* de douze membres auxquels se joignaient le président et les vice-présidents préparerait les discussions qui se tiendraient en séance plénière, et proposerait les avant-projets de textes finaux, qui seraient délibérés et votés par les conventionnels eux-mêmes.

La Convention comptait cent deux membres en dehors de son président et de ses vice-présidents : quinze représentants des gouvernements des États membres, seize parlementaires européens, trente parlementaires nationaux, et deux membres de la Commission européenne. Les pays candidats étaient représentés dans les mêmes conditions.

Des dispositions pratiques ont été prises par la présidence pour assurer le caractère européen de la Convention. C'est ainsi que, dans la salle de séances, mise à sa disposition par le Parlement européen, les conventionnels ne siégeaient ni par pays d'origine, ni par parti politique, mais par ordre alphabétique, ce qui donnait parfois des résultats surprenants : le représentant italien Fini, issu de l'extrême droite, était assis à côté du ministre des Affaires étrangères d'Allemagne, Joschka Fischer, qui avait appartenu dans le passé à la gauche extrémiste de son pays. Au cours des premières séances du printemps 2002, la Convention se comportait comme une collection de personnalités individuelles. Peu à peu, au cours de l'automne 2002, puis de l'hiver 2003, elle a conquis une identité nouvelle, capable de réactions collectives, et est devenue, au sens propre, une Convention.

Son travail a été facilité par les qualités exceptionnelles de son secrétaire général, sir John Kerr,

que j'ai eu la chance de pouvoir désigner en janvier 2002, lorsqu'il prenait sa retraite comme premier fonctionnaire de la diplomatie britannique.

Après avoir tenu vingt-six séances plénières, comprenant mille huit cents interventions et de nombreux travaux de commissions<sup>1</sup>, la Convention a abordé la rédaction de ses conclusions, à laquelle elle a donné la forme débordant quelque peu de son mandat de « Projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe ». C'est un texte relativement court, comportant cinquante-neuf articles, compréhensibles par chacun. Sa version en langue française a été relue et améliorée par l'Académie française.

Les traités existants étaient réorganisés et fusionnés sous la forme d'un texte unique de Constitution, présenté en trois parties : les dispositions définissant l'architecture institutionnelle ; les politiques et les actions de l'Union ; les clauses fiscales et la continuité juridique.

Ce projet a été soumis au vote personnel des conventionnels, qui l'ont adopté le 13 juin 2003, à

---

1. Les groupes de travail créés le 8 mai 2002 : Principe de subsidiarité ; Charte des droits fondamentaux ; Personnalité juridique de l'Union européenne ; Parlements nationaux ; Compétences complémentaires ; Gouvernance économique. Les groupes de travail créés le 12 juillet 2002 : Action extérieure ; Défense ; Simplification des procédures législatives et des instruments ; Liberté, sécurité, justice ; Europe sociale.

quatre-vingt-dix-huit voix sur cent cinq. La proclamation du résultat a suscité une vague d'émotion dans la salle des séances. Les participants se sont levés et ont applaudi debout, longuement, plus longuement que ne le leur recommandait l'usage, comme s'ils souhaitaient accompagner l'envol de ce texte dans le ciel européen.

Les principales innovations consistaient d'abord à mettre un terme à l'interminable débat entre les fédéralistes et les antifédéralistes en définissant l'Union européenne comme « une union d'États qui confèrent à l'Union des compétences pour atteindre leurs objectifs communs ». Celle-ci exerce sur le mode communautaire, c'est-à-dire de manière fédérale, les compétences qu'ils lui transfèrent.

Elles visaient ensuite à rédiger l'acte de naissance de l'Europe en dotant – enfin! – l'Union européenne de la personnalité juridique. Cette reconnaissance consacrait l'existence de l'Union européenne dans le droit international!

Les innovations du texte prévoyaient aussi la nomination d'un président stable du Conseil européen – ce qui mettait fin à la rotation semestrielle, déstabilisante et coûteuse, de la présidence – et la désignation d'un ministre européen des Affaires étrangères.

Afin de permettre à la Commission européenne de fonctionner, en dépit du grand élargissement,

la règle « un commissaire par État membre » serait abandonnée et remplacée par un plafond de treize commissaires (auxquels s'ajouteraient le président et le ministre des Affaires étrangères), désignés grâce à un système rotatif entre les États. Cette réforme fondamentale aurait évité le pullulement des textes et des « directives » lié au nombre excessif des commissaires et de leurs services, et conservé le caractère de « collègue » de la Commission qu'elle a perdu depuis.

Enfin, de nombreuses améliorations étaient apportées à la transparence et à l'efficacité de l'Union, ainsi qu'à son fonctionnement démocratique. Le Parlement européen acquérait la plénitude de la fonction législative. Des dispositions particulières visaient les symboles de l'Europe (drapeau, devise, et hymne), et le contenu de la citoyenneté européenne.

En revanche, le texte laissait inchangé ce qu'on appelle « les politiques de l'Union », tout en limitant leurs éventuels débordements par une pratique rigoureuse du « principe de subsidiarité<sup>1</sup> », qui interdisait à l'Union d'entreprendre des actions qui pouvaient être conduites avec autant d'effica-

---

1. Le principe de subsidiarité est la règle selon laquelle, dans un dispositif institutionnel à plusieurs étages (État, région, département, commune), il est interdit à chaque étage d'entreprendre une action qui pourrait être conduite avec autant d'efficacité par un étage inférieur.

cité par les États membres, ou par leurs collectivités territoriales.

Ce texte allait aussi loin qu'il était possible d'avancer, au stade auquel se trouvaient alors l'opinion publique et la lente évolution des milieux politiques dirigeants des États membres.

En allongeant le bras, on pouvait saisir la rampe qui allait permettre à l'Europe de se tenir debout et d'avancer.

Nous l'avons vécu comme un moment de bonheur historique, tel que les événements en offrent rarement.



À Rome, le 18 juillet 2003, accompagné des deux vice-présidents, j'ai remis officiellement le projet complet d'un « traité instituant une Constitution pour l'Europe » à la présidence italienne du Conseil européen. Cette manifestation donna lieu à un incident burlesque. J'avais fait relier dans un cuir bleu le texte du projet avant de le remettre au président du gouvernement italien. La scène se déroula dans une pièce du palais Chigi bourrée de caméras de télévision. Au moment où Silvio Berlusconi recevait dans ses mains l'exemplaire du projet de traité, une grosse mouche a virevolté entre lui et les caméras. Berlus-

coni a essayé de l'attraper à l'aide du document qu'il tenait. Mais la mouche lui échappa et continua de voler. Berlusconi fit un nouvel essai, en soulevant le volume relié de bleu au-dessus de sa tête. Cette fois-ci il réussit à frapper la mouche avec le volume de la Constitution porté à bout de bras. « Je l'ai eue ! » s'exclama-t-il d'une voix triomphante. Cette scène a fait le bonheur des médias italiens.

Pour être adopté en vue de sa signature, l'avant-projet de Constitution avait encore besoin d'être relu par une Conférence intergouvernementale (CIG), réunie « au plus haut niveau » sous la présidence italienne. Il s'agissait, pour l'essentiel, d'examiner la troisième partie du texte, celle consacrée aux « politiques de l'Union », qui reprenait le contenu des traités antérieurs, en se contentant de les ajuster aux nouvelles méthodes de décision mises au point dans la Constitution.

C'était une tâche modeste, mais elle n'a pas abouti avant la fin de 2003.

Cet échec relatif de la CIG apporte deux enseignements : le premier est que les ministres des Affaires étrangères qui étaient censés conduire ce travail ne sont pratiquement pas venus aux séances, et s'y sont fait représenter par des délégués de niveaux inférieurs.

Le second enseignement est qu'il est plus difficile d'aboutir à un accord entre des fonctionnaires non décisionnaires qu'entre des élus responsables, car les fonctionnaires ne se sentent pas autorisés à conclure des compromis, et s'enferment dans les instructions qu'ils ont reçues de leurs autorités nationales.

Il a fallu huit mois de négociations à la CIG pour parvenir à un accord qui a été finalement entériné sans amélioration significative par les vingt-cinq États membres le 18 juin 2004, lors d'un Conseil européen réuni à Bruxelles, un an exactement après la conclusion des travaux de la Convention. On pouvait se féliciter de constater que 90 % du projet de la Convention avait été repris par la CIG.

Le texte de la Constitution européenne fut signé en grande pompe à Rome le 29 octobre 2004. Il était prévu qu'elle entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006, à condition que tous les États membres l'aient ratifiée.

Si la ratification avait eu lieu normalement, il y aurait aujourd'hui sept ans que la Constitution européenne aurait été appliquée !

Les difficultés inattendues de la ratification ont mis à mal ce grand projet.

Dans la plupart des États membres, la ratification du traité pouvait s'effectuer par la voie parlemen-

taire, et il s'engageait alors sans grande difficulté, mais, parmi une dizaine d'autres États, dont la Grande-Bretagne et l'Espagne, l'on devait obligatoirement recourir au référendum.

La Constitution française offrait les deux possibilités. L'approbation par le Parlement n'aurait rencontré aucun obstacle, une grande part des députés socialistes étant prête à se joindre à la majorité pour approuver le texte. Le président de la République, Jacques Chirac, a opté pour la voie plus risquée du référendum. Il y était encouragé par les sondages d'opinion qui faisaient tous état, à la fin de l'année 2004, d'un taux d'approbation du projet constitutionnel supérieur à 60 %.

On peut imaginer son raisonnement : il souhaitait manifestement se représenter en 2007 pour un nouveau mandat. Un succès au référendum, tout en confortant son image, lui aurait permis d'insister au cours de sa campagne sur la nécessité, pour la France, de porter à sa tête un dirigeant expérimenté au moment d'entrer dans la nouvelle Europe.

Mais le vent a tourné une fois encore ! La popularité du pouvoir s'est fortement dégradée à partir de février 2005, sous l'effet d'un ralentissement de la conjoncture, et de décisions maladroites prises sous forme de primes substantielles à l'occasion du départ

de hauts dirigeants d'une grande entreprise de distribution. L'humeur du public a tourné à l'aigre.

Or chacun sait qu'en France, à l'occasion d'un référendum, les électeurs se prononcent pour ou contre le pouvoir, lorsqu'ils ne sont pas directement concernés par le texte.

Le projet de Constitution européenne risquait d'être pris dans ce tourbillon, et il paraissait souhaitable de renvoyer l'échéance du référendum à l'automne. Mais le président de la République a maintenu son choix.

Le vote a eu lieu le 29 mai 2005, et a été négatif: 54,68 % de « non », pour 45,32 % de « oui ».

Tandis que, dans une circonstance semblable, en 1969, à propos d'un référendum sur la suppression du Sénat et la réforme régionale, dont le résultat avait également été négatif, le général de Gaulle s'était démis de sa fonction et avait quitté l'Élysée dès le lendemain, le pouvoir en place en 2005 a choisi d'expliquer que les Français avaient voté contre l'Europe, et que le projet de Constitution devait être abandonné, tandis que le pouvoir politique qui avait posé la question resterait en place.

Dans le reste de l'Europe, le processus de ratification se poursuivait, tantôt par la voie parlementaire, comme en Allemagne où plus de 95 % des

députés approuvaient le projet, ou au Luxembourg où le peuple se prononçait favorablement par référendum. Seuls les Pays-Bas, dans une situation politique confuse, suivaient le précédent français.

Le « non » français provenant d'un « pays fondateur », et ne proposant aucune solution alternative, a causé un trouble profond, et ouvert une période de désarroi qui se prolonge jusqu'à aujourd'hui.

Il a fallu attendre dix-huit mois, dans la confusion des esprits, avant que la chancelière allemande, Angela Merkel, qui prenait la présidence du Conseil européen le 1<sup>er</sup> janvier 2007, ne déclare close cette « période de réflexion ». En mars 2007, une déclaration fut signée à Berlin pour donner un nouvel élan à la construction européenne.

Le 21 juin 2007, au cours du Conseil européen de Bruxelles, la chancelière tint à faire décider, avant la fin de sa présidence, l'ouverture de négociations sur un « traité modificatif », qui maintienne intégralement les « avancées de la Constitution européenne ».

Mais, à nouveau, alors que la procédure normale voudrait que ce soit les ministres des Affaires étrangères qui rédigent ce texte, ceux-ci s'en sont déchargés en confiant le travail aux juristes du Conseil de Bruxelles. Cette décision malheureuse a changé l'inspiration du texte qui, de projet poli-

tique, est passé au statut de compromis de droit administratif.

Certes, les dispositions initiales ont été maintenues, mais elles sont éclatées et renvoyées sous forme d'amendements aux deux traités antérieurs de Rome et Maastricht, qui sont conservés, ce qui rend le traité illisible pour les citoyens, à la différence de la Constitution américaine, parfaitement intelligible et que chacun peut acheter dans une librairie pour une somme modeste.

Si l'on en vient au contenu, le résultat est que les propositions institutionnelles du traité constitutionnel – les seules qui comptaient pour les conventionnels – se retrouvent intégralement dans le traité de Lisbonne, mais éclatées par leur insertion dans les traités antérieurs (Rome et Maastricht), ce qui rend leur consultation difficile.

Faites le test : si vous recherchez une disposition – par exemple sur le rôle de la Commission européenne, vous n'aviez qu'à consulter le sommaire du traité constitutionnel qui vous renvoyait directement à l'article en question.

Dans le cadre du traité de Lisbonne, il vaut mieux connaître déjà l'article sur le sujet recherché, car le texte ne contient pas de sommaire thématique.

À défaut de connaître l'article, le lecteur devra savoir quel traité de référence consulter – puisqu'il en existe deux – et dénicher l'amendement relatif à sa recherche, le texte n'étant plus écrit en langage direct.

Comme je l'ai commenté à l'époque, en tant que président de la Convention: « Les outils sont les mêmes, seul l'ordre a été changé dans la boîte à outils qui comporte désormais trois casiers dans lesquels il faut fouiller pour trouver ce que l'on cherche. »

Les outils sont les mêmes à une grave exception près: la réforme de la Commission, dont le projet constitutionnel ramenait le nombre à treize membres, et qu'une fausse manœuvre de la délégation française a fait disparaître du texte, prétendument pour faciliter le référendum irlandais. Or je m'étais assuré, en me rendant à Dublin, que cette disposition ne captivait pas l'électorat local et qu'elle pouvait parfaitement être maintenue.

Autre regret: au lieu d'avoir une tonalité constitutionnelle, c'est-à-dire une écriture brève et précise, le traité de Lisbonne se contente de modifier les traités antérieurs, ce qui constitue une différence fondamentale!

Et comme pour souligner son manque d'ambition, il a fait disparaître l'article sur « les symboles de l'Union ». Heureusement que la mélodie de

Beethoven, et le ciel constellé d'étoiles de l'emblème européen étaient déjà entrés dans les mœurs, et semblent survivre ! Un observateur avisé notera, néanmoins, qu'aucun texte ne règle, notamment en France, l'usage du drapeau européen.

Après cette période troublée et confuse, qui peut s'étonner qu'une partie du rêve européen ait été brisée ?



## Chapitre V

# L'état présent de l'Europe

Après cette longue progression linéaire, après cette confuse démarche circulaire, quel est l'état de l'Europe aujourd'hui ?

L'Europe existe : la population de ses vingt-huit États membres atteint cinq cent cinq millions de personnes. Le produit intérieur brut de l'Union européenne s'est élevé en 2013 à 16 950 milliards de dollars contre 16 720 milliards de dollars aux États-Unis, et 9 330 milliards de dollars en Chine<sup>1</sup>. Son commerce extérieur global (exportations plus importations) la place au premier rang dans le monde. Sa monnaie, l'euro, est stable, au voisi-

---

1. GDP official exchange rate 2013, CIA World Factbook 2014.

nage de 1,36 dollar contre 1,17 dollar lors de son introduction.

L'Europe existe, mais elle est troublée. Elle est frappée par une grave crise économique, que ses institutions n'ont pas su prévoir, et qu'elles ont gérée avec un retard permanent, et une analyse des faits souvent inexacte, notamment dans le domaine monétaire. Le taux du chômage est, à 12 %, le plus élevé du monde industriel, et contribue à la désaffection de l'opinion publique déçue par le fonctionnement compliqué et inefficace des institutions européennes. On assiste, symétriquement, à une poussée des identités nationales, encouragée par l'insistance avec laquelle on explique, au cours des campagnes électorales, que toutes les difficultés rencontrées proviennent de l'Europe, alors qu'elles sont dues aux défaillances et incompétences des gouvernements nationaux.

La désaffection apparaît à l'examen des taux de participation à l'élection des députés européens qui enregistre une décroissance régulière, quel que soit le nombre des États membres, décroissance dont on peut craindre qu'elle ne se poursuive après 2014.

**Taux de participation  
aux élections européennes 1979-2014**

<b>Année</b>	<b>États membres</b>	<b>Participation en %</b>
1979	9	61,99 %
1984	10	58,98 %
1989	12	58,41 %
1994	12	56,67 %
1999	15	49,51 %
2004	25	45,47 %
2009	27	43,00 %
2014	28	43,09 %

*Source: TNS/ScytI et PE 2014.*

Ce trouble alimente une vision extérieure négative qui tend à faire de l'Europe « l'homme malade de la planète », et qui est confirmée par une campagne permanente de dénigrement de l'euro par les grands médias anglo-saxons.

Chacun des signataires du traité de Maastricht savait, et chacun des innombrables commentateurs répétait à l'envi que l'adoption d'une monnaie unique imposait une certaine forme de coordination entre les politiques économiques des pays participants. Les plus idéalistes imaginaient que cette

évolution serait spontanée, et résulterait de la clairvoyance des dirigeants. Ainsi l'Union européenne deviendrait d'elle-même une communauté économique et financière. Comme les dépenses publiques, prises au sens large, c'est-à-dire en y intégrant les dépenses des collectivités territoriales, et la part du financement public dans les ressources des institutions sociales, représentent plus de 40 % – et dans le cas de la France plus de 50 % – du PIB des États membres, c'est au niveau de ces dépenses que devait s'effectuer cette harmonisation. Il ne s'agissait pas, comme le prétendent les eurosceptiques, d'intervenir dans le détail, c'est-à-dire dans les choix budgétaires particuliers des États membres, mais de prendre en considération les masses et les déficits, pour que leurs dimensions restent compatibles avec l'existence de la monnaie unique.

Comme nous l'avons déjà noté, c'est l'obligation que décrivait avec vigueur le traité de Maastricht dans son article 104 C. Il faut en relire le texte : « Les États membres évitent les déficits publics excessifs. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres, en vue de déceler les erreurs manifestes. »

Un protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, signé par tous les États membres, précise les valeurs de référence visées à l'article 104 C :

- 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ;
- 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché.

Ce protocole ajoute, dans son article 3, que « les États membres notifient rapidement et régulièrement à la Commission leurs déficits prévus et effectifs ainsi que le niveau de leur dette ».

De cette manière, le dispositif était bien ficelé : les finances publiques seraient maintenues à l'intérieur des limites compatibles avec l'emploi de la monnaie commune.

Le malheur a voulu que ces règles ne soient pas respectées, ni par la Commission, ni par la plupart des États membres.

Ce dispositif, pompeusement baptisé « Pacte de stabilité », fut publiquement abandonné au cours de l'année 2003 par l'Allemagne et la France, mais pour des raisons contradictoires, l'une pour conserver la souplesse nécessaire pendant la mise en œuvre de ses profondes réformes sociales, l'autre pour ne pas empêcher la croissance déme-

surée de ses dépenses publiques, ininterrompue depuis 1981.

La Commission, découragée, restait sans grande réaction vis-à-vis de ce naufrage, et n'agitait que timidement la sonnette d'alarme.



C'est dans ce contexte dégradé qu'apparurent les premiers symptômes, au demeurant surprenants, de la crise à venir.

Les dirigeants européens et les institutions de Bruxelles ne semblaient pas prévoir l'imminence d'une crise. Chaque étudiant en sciences économiques est informé de ce que l'activité économique se déroule en cycles, reliés par des seuils, où les principales grandeurs que sont la production, la consommation, l'investissement et l'épargne doivent réajuster leurs relations. Si les économies des États d'Europe avaient conservé des équilibres proches de ceux prescrits par le traité de Maastricht, le rééquilibrage aurait été moins sévère.

Mais deux facteurs, indépendants l'un de l'autre, sont venus aggraver la situation.

Le premier est le dévergondage financier et bancaire qui s'est introduit dans l'économie mondiale et qui en a altéré la nature. Cette économie, décrite comme une « économie de marché », fondée sur une juste évaluation des valeurs, est devenue une « économie spéculative », qui privilégie le gain à court terme, le profit tiré de l'achat et de la revente à bref délai des entreprises, et qui achemine les bénéfices de l'économie en direction du secteur financier. Les dirigeants de ce secteur gèrent des « produits » complexes dont ils ne connaissent pas exactement la nature, mais dont ils privilégient le rendement. Quel titre les banques suisses avaient-elles pour intervenir dans les prêts aux logements sociaux consentis aux populations défavorisées du sud des États-Unis ? À quel titre le Crédit local de France, spécialisé dans les prêts classiques aux collectivités locales, pouvait-il acquérir une banque spéculative située à New York, et qu'une gestion hasardeuse mènerait à la faillite ?

Cette situation était le résultat de la dérégulation bancaire poussée jusqu'à l'absurdité, par l'administration du président Clinton, sous la pression du lobby bancaire new-yorkais. Les dirigeants européens n'avaient pas conscience de marcher sur des sables mouvants. Et il faut souligner que la gestion des banques européennes relevait

exclusivement de la responsabilité de leurs dirigeants, et non des pouvoirs publics qui se contentaient d'exercer mollement un droit de supervision, qui restait enfoui dans des commissions inactives.

Le second facteur est l'apparition – on dirait plutôt aujourd'hui l'émergence – de la Chine dans la société sociocapitaliste, mettant sur le marché du travail plusieurs centaines de millions d'individus actifs et faciles à former, produisant à bas prix, avec des salaires très inférieurs aux minimas occidentaux, et entraînant dans leur progression tout le Sud-Est asiatique. L'arrivée des produits des manufactures chinoises fragilisait des secteurs entiers de l'industrie européenne, incapable de faire face à une telle concurrence. Le résultat de cette compétition était de dégrader l'emploi, à l'exception de certaines productions, telles que l'industrie mécanique allemande, protégée par sa haute compétence technologique. D'où le fait que le taux de chômage global de l'Union européenne a dépassé, en 2013, le niveau de 10 %.

C'est alors que survint la crise.

★

★ ★

Notre objectif, dans ce livre, n'est pas de décrire cette crise, mais d'essayer d'analyser son impact sur la construction européenne, telle qu'elle a été vécue par l'opinion publique.

Celle-ci a mis en doute le fonctionnement, voire la compétence des institutions européennes, la Commission et le Conseil, le Parlement étant épargné. La multiplication des « sommets de la dernière chance » aux résultats décevants, le fait de tenir des réunions au sujet de l'euro en appelant à y participer des États non-membres de la zone euro, qui refusaient de contribuer à l'effort commun, l'incapacité de poser en termes clairs le problème d'une éventuelle sortie de la zone euro pour des États ne pouvant pas tenir leurs engagements, tous ces éléments ont contribué à ternir l'image des institutions !

Parallèlement, on laissait dériver la responsabilité de la crise en direction de l'euro, en préférant ignorer les graves lacunes de gestion par certains États membres de leurs finances publiques, et les perturbations que les instruments financiers spéculatifs apportaient aux désordres en cours. Or l'euro restait stable, contenait le niveau de la hausse des prix à un taux inférieur à celui des États-Unis, et après de longues hésitations, et malgré le refus obstiné des investisseurs spéculatifs de prendre leur part dans le financement des pertes encourues qu'ils préféraient

laisser à la charge des contribuables, réussissait à réduire la pression de la spéculation internationale sur le refinancement de la dette souveraine des États les plus endettés.

C'est ici qu'apparaît le caractère hautement spéculatif de la crise: alors qu'en 2011 et 2012, les États les plus fragiles, tels que l'Italie et l'Espagne, étaient contraints d'emprunter à des taux supérieurs à 6 % pour leurs bons à dix ans, au mois de décembre 2013, bien que l'endettement public de tous les États de la zone euro (à l'exception de l'Irlande) se soit encore accru, le taux de placement des bons à dix ans se situait aux environs de 2,4 % pour la France, et était à peine supérieur à 4 % pour l'Espagne et l'Italie! Quant à l'euro, en dépit du harcèlement quotidien des médias anglo-saxons, et des prophéties alarmistes de certains experts économiques honorés de prix Nobel, il conserve sa position en tant que deuxième instrument monétaire mondial, et s'apprécie – même un peu trop au gré des exportateurs – vis-à-vis du dollar.

Dans le même temps, le débat sur la solidarité financière européenne était ouvert. Principalement alimenté par les communications incessantes de tous ceux qui avaient largement profité des fautes de gestion des États les plus faibles, ce débat avait pour objet de protéger leurs mises de fonds, et

d'éviter qu'ils ne soient appelés à supporter leur juste part des pertes encourues, alors que celles-ci résultaient de leurs libres décisions, et qu'on paraissait oublier les profits qui les avaient précédées. D'où un positionnement étrange, où les États qui avaient géré correctement leurs finances publiques étaient sommés de payer pour les erreurs commises par les autres. Loin de contribuer à la nécessaire – et normale! – solidarité européenne, ces campagnes alimentées par les lobbys financiers, dressaient peu à peu une partie des Européens contre l'autre.

★

★ ★

Cette période difficile et troublée, avec sa faible croissance et son chômage élevé, a été le champ rêvé pour les attaques des eurosceptiques contre l'Union européenne, et pour une certaine renaissance des préférences nationalistes. Celles-ci étaient accrues par le jeu des dirigeants politiques qui n'hésitaient pas à faire porter par l'Europe la responsabilité de l'incompétence ou de la mollesse de leur action.

Comment s'étonner dans ces conditions de la « désaffection pour l'Europe »? Le plus surprenant est qu'elle n'aille pas plus loin! Dans un pays comme la France où l'action du pouvoir est créditée de l'ordre de 30 % d'opinions favorables, le dernier Eurobaro-

mètre, publié au mois de juillet 2014, apporte plusieurs confirmations, et quelques encouragements : si 47 % des Français se disent pessimistes quant à l'avenir de l'Europe et si 60 % sont convaincus que le pire de la crise est encore à venir, s'ils sont 89 % à juger que la situation économique de la France est « mauvaise », 63 % d'entre eux se sentent « citoyens de l'Union européenne », un point de moins seulement que la moyenne européenne et seize points de moins, hélas ! qu'en Allemagne. Malgré la crise, et « les augures menteurs », le sentiment d'appartenance à l'Europe n'a pas bougé depuis 2010 !

En fouillant dans la corbeille où s'entassent les sondages, on découvre une pierre précieuse : à la question posée : « Êtes-vous favorables à une union économique et monétaire avec une seule monnaie, l'euro ? », 68 % des Français interrogés répondent : « Oui », et 75 % des Allemands répondent : « *Ja!* »

Or c'est la recommandation que va faire le présent ouvrage, celle de fixer un nouvel objectif et une jeune ambition à la construction européenne : relancer la fusée Europa pour créer une puissance économique sur le continent européen, à l'égal des grands acteurs de la planète, qui prolongera l'apport exceptionnel que la civilisation et la culture européennes ont fait à l'humanité.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROJET



## Chapitre VI

### Les débats en cours

Dans l'état actuel de délabrement de la construction européenne, beaucoup de personnes s'interrogent sur la manière de rénover l'édifice, et leurs réflexions doivent être sérieusement prises en compte en raison de la qualité de leurs auteurs. Deux documents méritent de retenir l'attention : la proposition d'un nouveau traité fondateur avancée, au Parlement européen, par le président du groupe libéral Guy Verhofstadt, et Daniel Cohn-Bendit, alors coprésident du groupe des « Verts » ; et l'étude menée par le *think tank* « Synopia », sous l'impulsion de l'ancien secrétaire général du Conseil européen, Pierre de Boissieu, de l'ancien commissaire et conventionnel portugais, Antonio Vitorino, du Néerlandais Tom de Bruijn et du conseiller pour les affaires européennes de Tony Blair, le Britannique proeuropéen Stephen Wall.

D'autres groupes d'études comme le Glienic-ker Gruppe allemand ou le groupe qui lui est proche en France, le groupe Eiffel, ont avancé des idées que nous pouvons retenir pour notre analyse.

Mais à côté de propositions intéressantes, qui méritent d'être examinées, ces projets ne semblent pas de nature, surtout le premier, à constituer la feuille de route de l'avenir de l'Europe.

Leur première faiblesse est l'absence d'objectifs susceptibles de capter l'intérêt de l'opinion publique. Il s'agit essentiellement d'améliorer le fonctionnement du système, sans le doter d'une vision concernant son utilité et ses perspectives d'avenir.

La seconde faiblesse, surtout apparente dans le projet des « libéraux fédéralistes », tient au fait qu'à la simple lecture, il n'a que peu de chances d'être pris en considération, et encore moins d'être adopté par les dirigeants actuels, et par l'opinion publique européenne.

La citation de sa proposition centrale écarte toutes les chances d'aboutir ! Après une remarque judicieuse selon laquelle « le pouvoir de l'exécutif est trop faible et les responsabilités trop dis-

persées », il avance sa solution : « La Commission devient le gouvernement de l'Union européenne, désigné par le Conseil et par le Parlement européens, et responsable devant les deux chambres. Le Conseil européen, réunion des chefs d'État et de gouvernement de l'Union, créé en 1974, devient le Sénat de l'Union européenne. Les nominations des commissaires, membres du gouvernement de l'Union, se font à la discrétion du président de la Commission. »

Quel est, à l'heure actuelle, celui des vingt-huit États membres de l'Union qui serait prêt à ouvrir la négociation d'un traité sur ces bases ?

Et l'opinion publique n'a pas été mobilisée par la présentation du projet, malgré ses parrains prestigieux ! Il s'agit en réalité d'une reprise du projet séduisant du député fédéraliste Spinelli dans les années 1980, mais depuis lors, l'Union européenne a été trop modifiée par ses élargissements, et trop secouée par la crise, pour que de telles propositions puissent être prises en considération.

Le projet « Synopia » est plus réaliste, en étant l'œuvre d'excellents techniciens. Il écarte l'hypothèse d'un nouveau traité, et propose un certain nombre d'ajustements des institutions existantes,

en isolant partiellement la gestion de la zone euro, appelée à poursuivre son intégration.

Cette perspective semble juste, mais elle ne prend pas suffisamment en compte le fait qu'il existe désormais, sur le continent européen, deux projets politiques différents qui connaîtront inévitablement des évolutions divergentes : celui d'une grande zone de liberté commerciale comportant des facilités de circulation et d'échange, appelée à s'étendre davantage, et rejetant toute avancée de l'intégration européenne, comme l'exprime brillamment la Grande-Bretagne ; et celui consistant à franchir une nouvelle étape de l'intégration européenne, dans la ligne historique du projet Schuman-Monnet, en faisant de la zone euro un ensemble économiquement intégré, au niveau des grandes puissances qui façonnent le paysage du XXI<sup>e</sup> siècle.

Une question évidemment essentielle est celle qui porte sur la relation entre ces deux projets, et les perspectives de leur évolution future.

Concernant l'Europe à vingt-huit, le traité de Lisbonne définit les modalités de son fonctionnement. Elle gère des compétences « exclusives »,

d'ailleurs peu nombreuses (article 2 B<sup>1</sup>), et coordonne l'action des États membres dans l'exercice des compétences communes, strictement définies et bordées par le principe de subsidiarité (« ne rien entreprendre qui puisse être aussi bien géré à un niveau inférieur »).

Son activité appelle de profondes réformes, concernant notamment le maintien de l'absurde composition de la Commission à vingt-huit membres, qui alourdit à l'excès le dispositif interventionniste en Europe, et l'exercice du droit de vote dans le processus de prise de décision, qui reflète la conception irréaliste de l'égalité des grands et des petits États en Europe. Ces adaptations sont requises par la Grande-Bretagne pour demeurer dans l'Union, ce qui est hautement souhaitable. Elles n'ont fait jusqu'ici l'objet d'aucune discussion précise.

---

1. « L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants :

- a) l'union douanière,
- b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur,
- c) la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro,
- d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche,
- e) la politique commerciale commune. »

Cette Union à vingt-huit, si elle réussissait à se réformer, serait appelée à s'élargir davantage, comme le souhaite étrangement la majorité de ses membres. Elle poursuit d'ailleurs de manière quasi clandestine des négociations ou de simples contacts en vue de ses élargissements futurs, discrètement soutenus par la diplomatie américaine. C'est le cas aujourd'hui vis-à-vis de l'Ukraine et de la Turquie. Ceux-ci, en la faisant sortir de ses frontières, et en accroissant davantage les inégalités économiques et sociales à l'intérieur de l'Union, affaibliront son identité, et feront perdre toute signification à la « citoyenneté européenne ».

L'Union se rapprochera alors du modèle des organisations régionales soutenues par les Nations Unies, et perdra toute chance de réduire la distance qui la sépare de l'opinion publique, et de mettre en place un dispositif réellement démocratique. Cette vision n'est pas exagérément pessimiste ! L'Union européenne à vingt-huit restera certes utile, ses compétences exclusives devront être exercées, et elle participera aux grandes négociations commerciales internationales. Mais si elle continue à s'élargir, son parcours ressemblera à celui des organisations européennes mises sur pied pour gérer les conséquences du plan Mar-

shall, dans les années 1960, et qui se sont transformées, à partir de l'OECE primitive, en l'OCDE d'aujourd'hui, avec un Conseil de l'Europe qui existe toujours, mais dont le rôle s'est effacé.

Notre projet d'intégration européenne trouve son refuge et son pré carré dans la zone euro. On ne peut, en effet, intégrer davantage que les États qui le souhaitent et qui le peuvent. Une intégration forcée, imposée à une population rebelle n'a aucune chance de réussir !

Avant de proposer cette nouvelle étape d'intégration, que nous appellerons « le projet », essayons de clarifier le rapport, aujourd'hui incompréhensible, entre l'Europe à vingt-huit et l'Europe intégrée de la zone euro.

La composition de cet ensemble, appelé à s'intégrer davantage, dépendra de l'engagement des gouvernements des États qui soutiendront le projet. On peut esquisser une première liste : les six États fondateurs (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg) auxquels viendront se joindre l'Espagne et le Portugal, ainsi que l'Autriche et, le moment venu, la Pologne. On pourrait imaginer une participation de l'Irlande et de la Finlande. Soit douze États constitutifs de cet ensemble que nous baptiserons « Europa ».

Les États membres d'Europa continueront à faire partie de l'Europe à vingt-huit, et participeront en tant que tels à ses activités et à ses débats qui excluront, comme dit précédemment, toute tentative larvée d'intégration. Les États d'Europa développeront leurs projets d'intégration, pour eux-mêmes, sans chercher à entraîner, comme ils l'ont fait dans le passé au sein des institutions européennes, leurs partenaires dans une intégration qu'ils refusent. Ces États continueront à participer individuellement aux débats de l'Europe à vingt-huit. L'intégration croissante de leurs économies les conduira sans doute à adopter des positions communes, tel un mouvement de coagulation, sans que cela les prive de leur liberté politique.

Une difficulté viendra de la pression permanente des institutions de l'Europe à vingt-huit pour s'immiscer dans les délibérations d'Europa, soit même pour participer à leurs prises de décision, avec la position ambiguë d'« observateurs ». Cette confusion, destructrice de toute possibilité de compréhension de la part de la malheureuse opinion publique, ballottée entre les deux systèmes, devra être fermement rejetée. Ce sera une des responsabilités de la personnalité appelée à présider le groupe des chefs d'État et de gouvernement d'Europa que d'y veiller.

Nous y reviendrons.

Avant de voir quel est le projet d'intégration d'Europa et ce qu'il propose à l'opinion publique en vue de changer sa vie, arrêtons-nous un instant sur les dangers qui menacent aujourd'hui l'Union.



## Chapitre VII

### Le risque de dislocation de l'Europe

Si on ne propose pas à l'opinion publique des objectifs concrets et réalistes d'intégration européenne, il existe un risque sérieux d'assister à la dislocation du dispositif existant. Ce n'est pas une chimère inventée pour effrayer des esprits hésitants, mais l'expression d'une possibilité ayant un niveau élevé de probabilité.

D'abord, cet événement s'est déjà produit. Je ne parle pas des innombrables affrontements guerriers entre les États d'Europe, mais d'un fait récent : celui de l'effacement du système de coopération économique européen (OECD) mis en place au cours des années 1950-1960 dans le sillage de l'admirable plan Marshall des États-Unis d'Amérique. Ce dispositif comprenait un Conseil

de niveau ministériel, qui a accueilli successivement la Grande-Bretagne et l'Espagne, encore franquiste; une Assemblée baptisée « Conseil de l'Europe », qui subsiste toujours, et tient ses sessions, dans l'indifférence de la société médiatique, au Parlement de Strasbourg, et un mécanisme de solidarité monétaire entre les États membres. À la suite de la désaffection de l'opinion, et du faible soutien des gouvernements, ce bel ensemble a été enseveli dans les brouillards du passé, à l'exception du Conseil, devenu une organisation internationale, l'OCDE, compétente et respectée.

La menace de dislocation du dispositif européen mis en place à Bruxelles apparaît à plusieurs signaux. J'en noterai quatre.

En premier lieu le déroulement de la dernière élection européenne, au cours de laquelle, avec un taux de participation de 43 %, un électeur sur cinq a émis un vote europhobe. Cette attitude n'exprime pas un « rejet » de l'Europe, mais un profond malaise concernant le fonctionnement de ses institutions, et l'absence de résultats dans le déroulement des cinq années de crise.

Le second signal est la poussée permanente en direction de nouveaux élargissements de la part

du lobby européen de Bruxelles. Alors qu'aucune réforme n'a été menée à bien pour adapter les institutions mises en place pour les six pays fondateurs à un dispositif qui compte désormais vingt-huit États membres, une sourde majorité continue à imaginer de nouveaux élargissements. En dépit des objections formulées par les deux plus grands États d'Europe, mais diluées récemment par les ambiguïtés françaises sur l'engagement d'un référendum – confirmant ainsi l'idée qu'un traité d'adhésion aurait été mis au point! –, la négociation pour l'adhésion de la Turquie se poursuit presque en cachette! Cette préférence pour l'élargissement rend le système de plus en plus ingouvernable, et, en accentuant les disparités culturelles, stimule le retour aux préférences nationales.

Le troisième signal est le plus préoccupant : c'est celui de la disparition du récit mythique européen. Présent depuis la fin de la guerre comme un hymne à la paix, il a été absent des bavardages répétitifs de la dernière campagne. Une analyse de la participation au vote des jeunes Français lors du dernier scrutin européen fait apparaître que, pour le groupe âgé de moins de trente-cinq ans, le taux d'abstention a été de 73%! Sans mythe, et sans résultats concrets sur le chômage, le projet euro-

péen risque d'être abandonné par la génération montante en Europe.

S'y ajoute l'étrange indifférence de la plupart des médias européens qui s'abstiennent d'annoncer les faits importants de la vie du système européen.

Enfin, la discordance, nourrie de la disparité croissante des performances économiques entre l'Allemagne et la France, sonne le rappel de la vérité fondamentale selon laquelle il n'y aura pas d'avancée de la construction européenne sans un partenariat étroit des deux plus grands États du continent européen. N'oublions pas que depuis l'origine jusqu'à l'adoption de l'euro en 1999, tous les progrès de l'Union européenne ont été portés en commun par les responsables français et allemands. Et s'il y a aujourd'hui un décalage entre nos deux pays, ce n'est pas dû à l'avance qu'a prise l'Allemagne par ses réformes, mais au retard qu'a pris la France à les engager.

Prenons conscience que les grincements actuels, même dissimulés sous l'apparence d'une cordialité trompeuse, remettent en question le dispositif sécurisant de l'union des peuples d'Europe.

Ces signaux sont inquiétants. Ils pourraient préfacier la remise en question du soutien populaire au projet vital d'union de l'Europe.

Malheureusement, un des remèdes proposés au malade au cours de la dernière campagne électorale européenne n'a pas traité la cause des difficultés, mais a cherché à agir comme un anesthésiant sur les symptômes en présentant l'« élection » du président de la Commission européenne comme une avancée démocratique.



## Chapitre VIII

# Le coup d'État de Bruxelles

L'avenir de l'Europe à vingt-huit ans, en effet, été assombri par le coup d'État de Bruxelles du 27 juin 2012, qui dessaisissait le Conseil européen de son pouvoir de décision dans le processus de désignation du président de la Commission.

L'article du traité de Lisbonne décrivant ce processus est parfaitement clair : il s'agit de l'article 17 (7), qui reprend mot pour mot l'article 1-27 (1) du traité constitutionnel, que je connais bien pour l'avoir personnellement rédigé !

Il précise la démarche du choix du président de la Commission : « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, sta-

tuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. » Il est clair que c'est le Conseil qui consulte, et qui tient compte des résultats des élections, et c'est lui qui propose un candidat. Le rôle des députés européens est d'approuver ce choix ou de le refuser. S'ils le refusent, le Conseil doit faire une nouvelle proposition.

Le coup d'État a consisté à faire croire, par le jeu des états-majors des partis et l'intoxication médiatique, que les électeurs désignaient par leurs votes le futur président de la Commission. Cette prétention est irréaliste, et dépouille le Conseil du rôle que lui assigne le traité.

Que signifie en effet l'expression : « en tenant compte des élections au Parlement européen » ? Ce n'est pas la désignation d'une personne, car les candidats aux élections européennes ne visent que l'exercice de la fonction parlementaire. C'est un geste d'ouverture en direction de l'opinion publique, pour indiquer qu'au cas où elle adresserait un message lors du scrutin européen, le Conseil y prêterait attention dans sa proposition.

Or qu'ont exprimé les électeurs lors de la dernière consultation ? Une insatisfaction concernant la manière dont l'Union européenne a fonc-

tionné et le désir de la voir améliorée. C'était un appel à rechercher une personnalité qui soit nouvelle et capable de conduire une réforme. Il revenait au Conseil européen de « procéder aux consultations appropriées », sous l'impulsion de son président, pour établir la liste de ces personnalités nouvelles et réformistes, entre lesquelles le Conseil aurait eu à choisir. Ces consultations n'ont pas eu lieu !

Elles ont été remplacées par un intense lobbying de la part du milieu parlementaire qui – en désignant des têtes d'affiche – tendait à faire croire que les électeurs avaient fait un choix précis que le Conseil n'avait plus le droit de modifier. Or ce choix – s'il avait existé – aurait dû se manifester au moment du vote du Parlement.

Les lobbyistes imprudents de Bruxelles ne l'entendaient pas ainsi. Appuyés par le puissant réseau des correspondants des médias, ils ont délibérément ignoré le texte du traité en faisant croire que les électeurs européens avaient choisi démocratiquement le titulaire de la fonction de président de la Commission. En fait, le candidat qu'ils soutenaient était seulement le leur, et non celui des électeurs qui ne s'étaient nullement prononcés sur un nom.

Ce dessaisissement du Conseil européen, qui n'a pas été capable d'exercer, ni de défendre son rôle, est un coup porté à l'équilibre institutionnel imaginé par Jean Monnet. Si cette entorse au traité a été approuvée, parfois de manière excessive, par les tenants du lobby bruxellois, qui y ont vu une reprise du fameux serment du Jeu de Paume de Versailles, il peut se faire, au contraire, qu'ils aient entraîné le dispositif dans une direction qui se révélera périlleuse pour lui. Leur idée consiste en effet à coiffer l'organisation politique de l'Europe d'un dispositif fédéral organisé et contrôlé par Bruxelles. Cette idée est marquée du sceau de l'irréalisme et n'a aucune chance historique de se réaliser.

La seule démarche fédérative qui peut aboutir en Europe n'est pas la démarche imposée du haut vers le bas, de type napoléonien, vouée à l'échec, mais celle conduite avec réalisme du bas vers le haut, par le jeu du transfert de compétences! La création de l'euro soigneusement préparée au niveau des États membres a conduit à faire passer la gestion monétaire – si importante! – du domaine national au domaine fédératif, ce qui eût été impossible par une décision autoritaire imposée par Bruxelles!

C'est la démarche qu'emprunte le grand projet que nous proposons. En transférant progressivement certaines compétences du niveau national vers le niveau commun de la zone euro, il met en place, avec l'accord des États membres, une forme de gestion fédérative d'Europa.

L'Europe à vingt-huit, elle, gardera son nom d'Union européenne.



## Chapitre IX

### L'objectif. Le grand projet : achever Europa

La nouvelle avancée de l'intégration d'Europa doit prendre en compte l'état de la planète, bouleversée depuis la deuxième moitié du xx<sup>e</sup> siècle par la poussée sans précédent de la démographie, l'apparition – ou plutôt la réapparition s'agissant de la Chine – de puissances émergentes compétitives, et l'ébranlement des valeurs culturelles, spirituelles et sociales formées en Europe, et auxquelles l'Occident croyait, aux xix<sup>e</sup> et xx<sup>e</sup> siècles, pouvoir donner une dimension mondiale.

Devant cet immense chantier, **l'objectif du projet est de créer sur le sol de l'Europe une puissance économique capable de rivaliser avec ses grands concurrents, de maintenir son emploi, et de représenter ses valeurs culturelles et sociales.**

Cela exige que l'Europe franchisse une nouvelle étape de son intégration, car aucun des États qui la composent, même le plus grand (dont la population est appelée à diminuer), ne peut prétendre jouer seul ce rôle. Et cela est conforme au dessein initial de la Communauté européenne, en faisant un nouveau pas en avant en direction de sa gestion fédéraliste.

**Ce projet consiste donc à mettre en place une Union monétaire, budgétaire et fiscale, à l'espace homogène, dotée à terme d'un Trésor public, et d'un mécanisme de solidarité financière.**

L'objectif proposé à l'opinion publique sera de créer en Europe un territoire où toute personne et toute entreprise pourra travailler, produire et investir, en se déplaçant librement, en utilisant la même monnaie, en respectant les mêmes équilibres budgétaires, et en acquittant les mêmes impôts sur ses activités, et les revenus que celles-ci produisent.

Ainsi sera mis en place un espace homogène de créativité économique, effaçant les blocages et atténuant les disparités, et permettant aux jeunes Européens et aux jeunes Européennes de déployer leurs talents au service d'une économie retrouvant la compétitivité, la croissance et l'emploi.

Certains lecteurs seront peut-être surpris par le fait que nous proposons une intégration économique de la zone euro, et que nous laissons sans réponse la demande d'intégration politique de cette même zone.

Il y a à cela deux raisons.

La première consiste en ce que, vis-à-vis d'une opinion publique lassée des propositions faites à propos de l'Europe et restées sans suite, nous n'entendons recommander que des mesures susceptibles d'être effectivement réalisées. La possibilité de décider une intégration politique des États membres de la zone euro à bref délai est pratiquement inexistante. Elle ne serait acceptée ni par les opinions publiques, ni par les responsables politiques des États de la zone. La proposer aurait alors un impact négatif.

La seconde raison tient dans le fait que notre démarche s'inspire de ce que Jean Monnet recommandait depuis l'origine : commencer par envisager une mesure limitée, appelée à se développer dans des conditions qui rendront nécessaires et crédibles des initiatives ultérieures pour l'étendre à de nouveaux domaines. Sa première proposition ne portait que sur le charbon et l'acier. Quelques années plus tard, elle s'est étendue à l'ensemble des échanges, pour devenir le « Marché commun » du

traité de Rome, en conservant l'organisation initiale, formée de trois institutions.

En proposant aujourd'hui une intégration monétaire budgétaire et fiscale, complétée à terme par un Trésor public commun de la zone euro, nous recommandons ce qui peut être accompli aujourd'hui sans rencontrer de difficultés insurmontables, mais ne fermons pas la grille de l'avenir, qui connaîtra sans doute un prolongement d'intégration politique, par le jeu naturel du fonctionnement des institutions.

Lorsque le **Directoire de la zone euro**, dont nous recommandons la création, tiendra tous les mois ses réunions régulières au niveau des chefs d'État et de gouvernement, lorsque les **députés du Congrès des peuples européen** assureront la liaison permanente avec les Parlements nationaux, il est vraisemblable que des occasions se présenteront pour faire avancer, par étapes, l'intégration politique des États de la zone euro.

Mais aujourd'hui, concentrons-nous sur ce qui est réalisable – et en attente depuis l'adoption de l'euro –, qui est l'intégration économique.

★  
★ ★

Pour que cet objectif d'intégration soit opérationnel, il doit être accompagné d'un calendrier précis: la réduction des écarts fiscaux débiterait dès la première année, pour être achevée dans un délai de quinze ans. **Ainsi l'ensemble du dispositif serait mis en place pour 2030.**

Comment traiter les cinq composantes de l'Union: monétaire, budgétaire, fiscale, dette publique et solidarité financière? Nous allons l'examiner plus en détail.

★

★ ★

1. **L'union monétaire** est réalisée. Ses règles de fonctionnement ont été fixées par le traité de Maastricht. Les deux derniers présidents de sa Banque centrale, Jean-Claude Trichet et Mario Draghi, l'ont gérée avec compétence et indépendance. Son domaine de responsabilité est strictement monétaire. Les grands choix macroéconomiques restent de la compétence des gouvernements des États membres, c'est-à-dire du Conseil.

Une mise en garde s'impose: celle d'une extrême prudence dans l'admission de nouveaux membres. La crise en cours a démontré les ravages que des décisions de participation prises à la légère peuvent

causer. Le bon sens voudrait qu'à l'exception de la Lituanie, qui sera admise en 2015, et de la Pologne, déjà très avancée dans son approche de l'adhésion à la monnaie commune, **aucune candidature nouvelle** ne soit acceptée dans les dix années à venir, et que la décision d'adopter l'euro soit désormais soumise dans les pays candidats à un référendum préalable, assorti d'une majorité qualifiée, par exemple des deux tiers des votants. Ainsi l'opinion devra-t-elle prendre conscience des conséquences du changement qu'on lui propose.

La gestion de la monnaie émise par la Banque centrale doit être accompagnée d'une régulation stricte des activités bancaires de la zone euro, protégées des excès de la déréglementation et de la globalisation spéculative, qui ne produisent rien d'autre qu'un prélèvement sur la création économique et sur l'emploi, détourné vers le secteur financier, et qui ignore les besoins spécifiques des petites entreprises. La responsabilité de cette supervision serait exercée par la Banque centrale européenne, comme le veut le projet actuellement en cours d'adoption qui devra être mené à son terme.

2. Pour ce qui est de **l'union budgétaire**, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM, signé le 2 mars 2012, et ratifié en France le 11 octobre 2012 sous les deux prési-

dences successives de la République française, règle le problème. Il s'agit en fait de la mise en œuvre opérationnelle des obligations du traité de Maastricht. Contrairement à des campagnes d'intoxication approximative, il ne dépouille pas les États signataires de leur liberté de décision concernant le choix de leurs priorités budgétaires : son intervention porte sur les « masses » totales des dépenses et des recettes pour que celles-ci restent compatibles avec la stabilité de la monnaie unique, et évitent à l'avenir le retour des déséquilibres financiers qui ont secoué l'Europe au cours des dernières années.

Un point nouveau devrait être précisé : la décision d'approuver ou de demander des ajustements des budgets des États de la zone euro reviendrait au **Conseil de la zone euro**, et non plus à la Commission européenne. Pourquoi ce changement ? D'abord en raison du fait que le contrôle du respect du Pacte de stabilité par la Commission européenne s'est révélé constamment inopérant depuis 2003. Mais surtout pour un motif fondamental : les avis donnés par la Commission, même au cours des dernières semaines pour ce qui est de la France, se montrent peu opérationnels. Ils adoptent un ton accommodant pour éviter des réactions trop vives des États membres, et l'opinion publique ne leur prête qu'une faible attention. L'application des

obligations fixées dans les traités est alors altérée ou reportée, sous l'effet d'une proposition perçue comme un simple commentaire administratif.

Bien différente serait la situation si l'examen des projets avait lieu au sein du **Conseil de la zone euro**, où se retrouveront face à face les gouvernements dépensiers et ceux qui seraient appelés à être les futurs payeurs, en cas de dépassement! Le scénario, qui a conduit à la succession des crises financières et des affrontements entre 2009 et 2013, aurait moins de chances de se reproduire si les dérèglements commençaient à être perçus dès le départ, en présence des dirigeants effectivement responsables.

Cela n'exigerait pas de modification de la procédure. L'examen des projets de budget serait préparé par la Commission européenne comme le veut le traité, mais cette dernière, au lieu de prononcer un jugement de ton définitif, transmettrait ses observations concernant les projets des États de la zone euro au Conseil de cette zone, qui déciderait de la suite à leur donner.

3. Le problème de **la fiscalité** est plus complexe, mais il est central. Il est probable que l'unification fiscale sera la réalisation la plus ressentie, la mieux vécue, par la population d'Europa: la même mon-

naie, les mêmes impôts! Une fois cette pratique mise en place, l'opinion n'acceptera plus qu'on revienne en arrière.

L'enjeu est si important qu'il va appeler un torrent de protestations de la part des esprits critiques : c'est utopique et impossible à réaliser! clameront-ils, et la société médiatique sera envahie par leurs rejets doctoraux ou méprisants. Et pourtant, c'est bien la situation normale des grands États contemporains! Aux États-Unis d'Amérique comme en Chine ou au Brésil, la fiscalité d'État est la même que l'on réside à New York ou à Los Angeles, à Pékin ou à Shanghai, à Rio de Janeiro ou à São Paulo. Pourquoi devrait-elle être différente pour ceux qui vivent à Berlin, à Madrid ou à Naples? Il faut être prêt à répondre fermement aux attaques véhémentes qui chercheront à disqualifier le projet.

La première objection à cette proposition vient de ce qu'elle se heurte à un réflexe, ou plutôt à un préjugé, selon lequel le domaine fiscal ferait partie de la « souveraineté nationale », puisque le vote de l'impôt est la première attribution, et même la compétence d'origine des Parlements! C'est exact en théorie, mais la pratique s'éloigne de cette belle simplicité. Dans les temps modernes, les propositions fiscales sont élaborées au sein des administrations des impôts, sans contact avec la population ou le

monde extérieur. Lorsqu'elles sont débattues en séance au Parlement, devant un hémicycle clairsemé, elles sont compliquées par des amendements inspirés par des lobbys dont les intérêts sont souvent limités à des groupes de quelques personnes. Puis la difficulté finale est tranchée par le vote bloqué du budget. S'il s'agit de protéger la souveraineté nationale, celle-ci apparaît davantage comme un alibi que comme un argument. D'ailleurs, une enquête de l'IFOP conduite en novembre 2013 fait apparaître que 66 % des Français seraient favorables à la création d'un poste de **ministre de l'Économie et des finances de la zone euro**.

Et le résultat de cette apparente souveraineté est l'existence, dans plusieurs pays, dont la France, de taux manifestement excessifs, et d'une instabilité permanente, qui handicapent la croissance de l'économie.

Même en retenant ce principe de souveraineté, les gouvernements sont libres de choisir et de conduire une « politique fiscale » visant à atteindre certains objectifs. Quels objectifs ? Comme nous le proposons ici, l'objectif annoncé serait que, dans la zone européenne intégrée, **le montant de l'impôt « national » à acquitter par les individus et par les entreprises soit exactement le même** quel que soit le lieu où ils exercent leurs activités. Ce prin-

cipe soulève plusieurs questions : Quels impôts ? Administrés par qui ? Et qui les décide ?

Quels impôts ? Si l'on veut aboutir à une égalité, c'est-à-dire une « neutralité fiscale géographique », cela concerne **tous les impôts frappant les revenus et le patrimoine, à l'exclusion de la fiscalité régionale ou locale** : l'impôt sur le revenu, la taxation de la valeur ajoutée, l'impôt sur les sociétés, l'impôt dit « de solidarité », et la fiscalité sur les successions. L'objectif n'est pas de les supprimer, mais de faire en sorte qu'ils soient acquittés pour un même montant par les contribuables de la zone, quelle que soit leur localisation. Cela suppose une évolution régulière des taux et des assiettes en direction d'une valeur identique. On aperçoit alors la démarche à suivre : elle consisterait d'abord à établir la liste des impôts qui devraient être harmonisés, et faire en sorte que leur assiette soit identique ; puis à fixer le « taux d'objectif » qui devrait être atteint au terme de la période d'ajustement. Ce taux serait fixé par le Directoire, selon les règles de prise de décisions sur lesquelles nous allons revenir.

On pourrait imaginer deux périodes pour atteindre cette égalité fiscale : une « première période » de dix ans par exemple, qui durerait jusqu'en 2025, où les États réduiraient par

tranches égales l'écart de leurs taux par rapport au taux d'objectif, suivie d'une « période finale » de cinq ans, où ces États arrêteraient les « taux européens » des impôts sur le niveau desquels tous les taux « nationaux » viendraient s'aligner en 2030.

Parallèlement, il conviendra d'harmoniser les conditions de perception et de contentieux de ces impôts dans l'ensemble de la zone. Ceux-ci continueront, en effet, d'être perçus par les administrations fiscales nationales, dont les pratiques et la culture sont aujourd'hui très différentes. Les ajustements nécessaires seront recherchés pendant la période intérimaire par des échanges directs entre les administrations fiscales sous de nombreuses formes : colloques, stages, actions croisées sur les formations.

Nous rappelons l'objectif final du projet : faire en sorte que le lieu du travail, de l'activité, et de l'habitation dans la zone ne crée plus de différence dans le montant des impôts d'État à acquitter – autres que les impôts régionaux et locaux –, ce qui permettra de vivre dans un espace de neutralité et d'égalité fiscale, comme dans tous les grands États, qu'ils soient fédéraux ou centralisés. D'où le sentiment exaltant d'une liberté nouvelle pour entreprendre, créer et produire.

Lorsque je présente ce projet à des personnes à l'esprit ouvert, et acquises à l'idée de l'intégration européenne, la plupart d'entre elles ont la même réaction: «Votre objectif est séduisant, mais il est totalement irréaliste, surtout en matière fiscale! Il est impossible de rapprocher, et encore moins de fusionner, des systèmes aussi complexes, et ancrés dans l'identité politique et administrative de chaque État.» La réplique est vigoureuse. Je ne crois pas qu'elle soit exacte!

Si l'on pense aux innombrables amendements, réfections, abattements, évaluations forfaitaires, et autres, qui encombrant nos législations fiscales, il semble en effet au-dessus des forces humaines d'aligner entre une douzaine d'États la totalité de leurs dispositions fiscales. Mais peut-être pourrait-on recourir à une démarche plus innovante: elle consisterait, après avoir établi la liste des impôts à unifier, à définir la nature de chaque impôt européen, en cherchant à se rapprocher des critères de simplicité, d'efficacité et de justice. Une fois établi **le modèle de l'impôt européen**, il reviendrait à chaque État le soin de définir le parcours permettant de le mettre en place en temps voulu.

Qu'on veuille bien ne pas me taxer (le mot est malheureux!) de rêverie. C'est la méthode que nous avons suivie en France dans les années 1960,

lorsqu'il s'est agi – à la suite des travaux de Maurice Lauré – de remplacer l'impôt sur les ventes au détail, avec son fourmillement de dispositions particulières, par la taxe à la valeur ajoutée, devenue désormais une référence fiscale mondiale.

Et ne sous-estimons pas non plus le soutien de l'opinion publique lorsqu'il lui sera proposé d'adopter le principe de l'impôt identique dans l'espace intégré européen. Les lobbyistes les plus acharnés à maintenir la complication et la diversité fiscales y perdront ce qui leur reste de latin !

Un aspect important de la démarche est son impact sur l'équilibre des finances publiques. La durée prévue pour sa mise en place – une quinzaine d'années – permettra de conduire les ajustements nécessaires.

★

★ ★

Le cours de la réflexion amène à s'interroger sur le point de savoir si un raisonnement identique devrait s'appliquer au cas des **prélèvements sociaux**. Il semble que dans une première phase, cela ne soit pas souhaitable. Si les grandeurs macroéconomiques de caractère social, telles que l'âge du départ à la retraite, ou la durée

hebdomadaire maximale du travail devraient être coordonnées, les prélèvements sociaux présentent des caractères qui les éloignent des impôts. Ils alimentent des politiques qui font le plus souvent l'objet de négociations contractuelles, parfois même au sein de l'entreprise. Ces politiques peuvent être mises en œuvre par des institutions différentes, et expriment la variété des conditions de vie. Une harmonisation forcée serait trop contraignante par rapport aux procédures qui forment le tissu social. Aussi serait-il préférable d'adopter une attitude de rapprochement progressive, assortie de délais suffisants.

**4. La remise en ordre des finances publiques** de la zone euro conduit naturellement à aborder la question des dettes publiques des États de la zone. Les divergences de taux d'intérêt et de conditions d'émission de ces dettes ont largement alimenté la crise spéculative des années 2009 à 2012. Les mesures judicieuses d'achat de titres publics prises par la Banque centrale européenne à l'initiative de Mario Draghi ont apaisé les marchés en faisant douter les spéculateurs de leurs chances d'encaisser des profits à court terme. Cependant l'endettement a continué d'augmenter en 2013 dans la zone euro, atteignant 160,5 % du PIB en Grèce, 130 % en Italie et, hélas, 91,9 % en France ! Malgré

ces hausses, les taux d'emprunt à dix ans sont redevenus plus modérés, aux alentours de 2,4 % pour la France, et de 4,4 % pour l'Italie et l'Espagne en décembre 2013, témoignant d'un certain retour de la confiance, et d'un repli de la spéculation !

Durant cette tornade financière, une proposition prématurée, et donc absurde, a été avancée : celle de **mutualiser immédiatement la dette, en émettant des emprunts communs aux pays à taux d'intérêt élevés et aux pays à taux d'intérêt faibles**. Qui paierait en définitive les intérêts de ces étranges titres bâtards, et quelle confiance inspireraient-ils aux investisseurs par rapport aux émissions classiques ? Ce projet, totalement inadapté dans les circonstances actuelles, a été heureusement remis au placard.

En revanche, on voit mûrir une réflexion plus judicieuse : si les équilibres des finances publiques et les besoins d'endettement se rapprochent, il deviendra possible **d'émettre des emprunts publics communs de la zone euro**, rassemblant et alimentant les besoins de ressources des États tels que ceux-ci seront déterminés dans les budgets normalisés. Cela marquerait une nouvelle étape de l'intégration financière de la zone euro, comportant la création d'un **Trésor public d'Europa**, gérant les besoins d'emprunt des États de la zone.

C'est d'ailleurs par un cheminement semblable que les États-Unis d'Amérique ont rétabli l'ordre des finances des États fédérés, sous l'énergique impulsion d'Alexander Hamilton, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

La mise en place des émissions de bons de la zone euro, puis du « Trésor public d'Europa » devra être soigneusement préparée. Les compétences des jeunes Européens, qui font merveille dans les places financières du monde, pourront être mises à contribution. Il s'agira de déterminer le montant des bons à émettre, plafonné au niveau des déficits approuvés lors de la procédure d'adoption des budgets, de fixer le calendrier des émissions, et la grille de prise en charge des intérêts. Les directeurs du Trésor des États de la zone seraient chargés de préparer ce projet, qui ferait usage de décisions prises à la majorité qualifiée, et, dans des cas exceptionnels, à l'unanimité.

Il est vraisemblable que des bons émis dans de telles conditions feront prime sur le marché international ! Quelle revanche...

Les États conserveraient leur droit d'emprunter sous leur seule signature, mais ces opérations seraient alors dénuées de toute référence européenne, et ne sauraient faire appel à la solidarité des ressources de la zone.

Même si cette mesure reste technique, ce serait un jalon important sur le chemin qui mène à la gestion fédérative de la zone euro.

5. Dans cette démarche vers une « Union économique, budgétaire et fiscale », on doit s'interroger sur l'opportunité d'introduire un **mécanisme de solidarité financière** entre les États à l'image du dispositif qui figure dans la Loi fondamentale allemande de 1949.

Il existe, en effet, une inégalité de richesse financière entre les États de la zone euro, comme d'ailleurs entre les provinces des grands États, aux États-Unis ou en Chine. Ces inégalités ne tiennent pas à la différence des efforts fournis par la population, ou à la mauvaise gestion des politiques industrielles ou sociales régionales, mais à des données structurelles nombreuses imposées par la nature du territoire, son potentiel, sa fertilité, les ressources de son sol et de son sous-sol, ses facilités de communication, ses différences d'altitude, et le niveau de ses équipements éducatifs et sociaux, si bien qu'une même législation fiscale appliquée à ces territoires peut fournir des ressources différentes. Une certaine péréquation peut alors apparaître justifiée. C'est l'objectif qui apparaît dans la Loi fondamentale allemande lorsqu'elle fixe « un

objectif d'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral ».

Un tel objectif ne peut pas être proposé immédiatement dans la zone euro, qui n'a pas encore acquis un caractère fédéral, et dont la gestion de la politique économique reste éclatée entre dix-huit États différents et leurs collectivités régionales, mais une première approche est sans doute possible.

Au fur et à mesure de l'unification de la fiscalité, c'est-à-dire celle de ses taux et de son assiette, on constatera qu'elle donne des ressources différentes selon les États : elle produira davantage dans les États « riches » que dans les États « pauvres ». Le mécanisme à envisager serait celui d'un transfert entre les États contributeurs et les États bénéficiaires, afin que ces derniers disposent d'une capacité financière d'au moins 75 %, par exemple, des ressources dont ils auraient bénéficié s'ils avaient reçu des rentrées fiscales proportionnelles au nombre de leurs habitants.

Certes une telle solidarité financière devrait être étudiée avec grand soin, mais elle s'inscrirait dans la logique de l'Union économique et monétaire. L'alternative, utilisée par les États fédéraux, consiste en effet à prendre en charge des pans entiers

des dépenses publiques, tels que l'éducation, les infrastructures de transport, ou les équipements sanitaires et sociaux. Par ce moyen, ils réalisent un certain alignement des ressources entre les provinces riches et les provinces pauvres.

Dans l'Union économique et monétaire Europa, où de telles dépenses resteront à la charge des États membres, il paraîtrait préférable de poser le principe d'une solidarité financière, entraînant un certain transfert de ressources, non certes pour combler les déficits d'États imprudemment gérés, mais pour tendre à créer une homogénéité croissante des conditions de vie sur le territoire de l'Union.

## Chapitre X

### **Le parcours. La structure institutionnelle d'Europa et le Directoire**

La proposition de franchir une nouvelle étape sur la voie de l'intégration européenne doit être simple, et s'adresser au grand public.

Elle ne concerne pas les institutions existantes qui gèrent l'Union à vingt-huit, qui n'a pas vocation à l'intégration. Elle n'a pas non plus à se préoccuper à l'excès du résultat des élections européennes, très décevant, où s'exprimait la frustration des citoyens devant une crise que le dispositif européen n'avait pas réussi à maîtriser.

Le grand projet est un acte neuf, destiné à préparer une situation différente. Comme la proposition de Robert Schuman qui visait à établir une « impos-

sibilité de guerre », le projet tend à inscrire Europa dans le futur de la compétition mondiale : installer sur le territoire où coulent la Seine, le Rhin et le Danube une puissance économique contemporaine, capable de rivaliser avec les plus grandes puissances du XXI<sup>e</sup> siècle, existantes ou émergentes. À l'ombre de cet objectif figurent pour les uns l'emploi, et la hausse du niveau de vie, et pour d'autres le prolongement du rayonnement culturel et humaniste qui émane de la civilisation européenne.

**« Achever l'intégration économique et monétaire de la zone euro pour en faire une puissance du XXI<sup>e</sup> siècle. »** Tel est bien l'objectif que nous recommandons de fixer, et qui est compréhensible par chaque citoyen de la zone euro, du plus influent au plus modeste.

Qui peut, qui doit le proposer ? Ce sont évidemment les responsables politiques, c'est-à-dire les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, en premier lieu ceux des six États fondateurs<sup>1</sup> puisque le projet s'inscrit dans le droit fil de la perspective ouverte par les grands fondateurs, mais aussi ceux qui souhaiteront se joindre à eux pour lancer l'appel de l'Europe unie.

---

1. L'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg.

Cet appel ne s'adressera évidemment qu'à ceux qui sont décidés à franchir une nouvelle étape de l'intégration européenne. Pour être clair, il s'agit des États qui ont accepté de participer à la création de la monnaie européenne, qui sont acquis à l'idée de lui donner son complément d'intégration économique, et qui connaissent un niveau de développement économique et social, et une fiabilité de leurs institutions juridiques, qui rendent cette option vraisemblable<sup>1</sup>.

Sans verser dans la prétention et la grandiloquence, voici un **avant-projet imaginaire** que pourraient adopter les six chefs d'État et de gouvernement des États membres fondateurs de l'Union européenne et qu'ils adresseraient à leurs collègues de la zone euro :

« Avec le XXI<sup>e</sup> siècle nous vivons dans un monde nouveau. L'explosion démographique a fait naître de nouvelles puissances. Les innovations technolo-

---

1. Rappelons la liste des pays: les six États fondateurs – Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg –, auxquels pourraient se joindre l'Espagne, le Portugal, l'Autriche et, le moment venu, la Pologne. L'Irlande a vocation à en faire partie, mais elle peut en être empêchée par son attachement à une fiscalité très particulière, et la complexité de ses décisions prises par référendum. La Finlande pourrait également participer au dispositif. On retrouverait ainsi la dimension de l'Europe à douze, comme lors du traité de Maastricht.

giques ont ébranlé les pratiques traditionnelles de nos sociétés, et bouleversé les données de la concurrence. Simultanément de nouvelles solidarités apparaissent entre des peuples voisins qui souhaitent se conforter mutuellement. Tels sont les motifs pour lesquels certains États européens ont décidé de se doter d'une monnaie commune. La crise, encore en cours, a démontré de manière évidente que ce dispositif n'était pas suffisant par lui-même, et qu'il devait être complété par une nouvelle étape d'intégration.

« C'est pourquoi nous vous proposons d'établir une Union monétaire, budgétaire et fiscale, manifestant la solidarité entre les États de la zone euro qui souhaiteront y participer. Dans l'espace de cette zone, les éléments monétaires, budgétaires et fiscaux, à l'exception de la fiscalité locale, seront identiques, donnant à la population l'occasion de vivre dans une économie sociale de marché, libre et homogène.

« Nous vous demandons d'en faire un projet commun, partagé par toutes nos populations, et leur offrant de meilleures chances d'emploi, d'éducation, de progrès scientifiques et technologiques, et d'amélioration des dispositifs sociaux.

« Nous serions heureux d'en débattre avec vous, et nous vous proposons de nous réunir, accompagnés d'un dispositif administratif léger, limité à cinq personnes, pour discuter de la manière de franchir cette nouvelle étape d'intégration, qui conduira l'euro zone à devenir une **fédération d'États-nations**, adaptée à notre nouvelle époque. »



Cette invitation, évidemment imaginaire, devrait aboutir à une réunion à Strasbourg. Pourquoi Strasbourg? Parce que c'est une ville qui dispose des équipements nécessaires, et parce que cela permettrait de clarifier, aux yeux de l'opinion, les perceptions actuellement confuses entre les travaux de l'Europe à vingt-huit et ceux de la zone euro. Bruxelles resterait la capitale de l'Union européenne à vingt-huit et y conserverait ses institutions, et le couple Strasbourg-Francfort deviendrait le siège des activités d'**Europa**.

Au cours de cette première réunion de l'Euro-conseil d'Europa, ses membres aborderont les problèmes d'organisation et de fonctionnement, ainsi que la désignation du **secrétaire général de l'Euro-conseil**, décision qui est impérativement nécessaire, et dont on s'étonne qu'elle ait tant tardé! Nous

allons y revenir. Mais ils auront aussi deux problèmes à traiter : la suite donnée aux obligations du traité sur la mise en ordre des finances publiques, et la mise en route du processus de convergence fiscale.

Ce dernier suppose un haut degré d'expertise, mais aussi un niveau suffisant de liberté pour échapper à l'« enroutinement » traditionnel des administrations chargées de gérer l'impôt. La tâche de préparer le programme pluriannuel de rapprochement des conditions d'imposition serait confiée à un **Comité composé exclusivement des directeurs généraux des administrations fiscales**, sans participation extérieure. Leur projet serait communiqué pour avis au Conseil des ministres des Finances de la zone euro, puis transmis tel quel à l'Euro-conseil d'Europa qui déciderait, selon ses règles, du programme de convergence et de son calendrier.

Pour conforter la crédibilité du système aux yeux de l'opinion et de la communauté économique, il conviendrait que le rapprochement des taux soit effectué à date fixe, par exemple le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, et que le premier mouvement de réduction d'un quinzième de l'écart par rapport au « taux objectif » intervienne dès la première année, c'est-à-dire en 2015. L'opinion publique retrouverait alors la confiance, qui est un des piliers psychologiques de la croissance. Lorsqu'un

impôt n'existe que dans un seul État membre, ce qui est le cas de l'impôt de solidarité sur la fortune français (ISF), il serait appelé à disparaître à terme. L'approche la mieux adaptée serait de réduire son taux maximal, fixé aujourd'hui à 1,5 %, de 0,1 % par an. Cela éviterait toute secousse budgétaire, et ferait apparaître clairement l'objectif.

Cela nous conduit à réfléchir à la structure institutionnelle d'Europa. Chacun des commentateurs a dans l'esprit le schéma traditionnel élaboré par les philosophes et les légistes français du XVIII<sup>e</sup> siècle et les révolutionnaires américains : un pouvoir exécutif, un pouvoir législatif, et une institution judiciaire, chacun exerçant librement ses attributions définies par la Constitution. Le système imaginé par Jean Monnet pour gérer le *pool* charbon-acier était légèrement différent : le droit de décider restait réservé au Conseil, mais comme il était difficile d'imaginer une Assemblée à même de délibérer exclusivement sur le charbon et l'acier, le pouvoir de « proposer » était confié à une Commission spécialisée. Une Assemblée strictement consultative complétait alors le dispositif.

Le cours des événements a modifié les choses. Le passage du *pool* charbon-acier au « Marché commun » du traité de Rome a infléchi le rôle des institutions.

Le Conseil des ministres, composé initialement des ministres des Affaires étrangères, a vu ceux-ci s'en éloigner graduellement devant la fréquence des réunions et la complexité des sujets, et se faire représenter par des adjoints qui en ont affaibli le poids politique.

La Commission européenne n'a pas cessé de son côté, en interprétant habilement deux articles ambigus du traité de Rome, de chercher à étendre son domaine d'action, et à intervenir dans la gestion des politiques qu'elle proposait. Ainsi imaginait-elle de devenir progressivement « le gouvernement de l'Europe ». Cette perspective ravissait de plaisir les institutions européennes de Bruxelles, qui se sentaient proches du pouvoir suprême. Malheureusement cette vue n'était pas réaliste, car le traité de Rome confiait le « pouvoir de décision » au Conseil des ministres. Et la Commission européenne, dont les membres étaient nommés par les gouvernements nationaux après des tractations le plus souvent obscures, n'avait ni la légitimité démocratique ni, à de notables exceptions près, les compétences nécessaires pour gouverner.

Cette dérive a été interrompue par la création du Conseil européen en 1974 qui a remis le pouvoir éventuel de gouverner entre les mains de ce

Conseil, élevé cette fois au niveau des chefs d'État et de gouvernement.

La conséquence de cette évolution a été de laisser s'interposer, sous la forme de la Commission élargie, un niveau de responsabilité qui sépare le Conseil européen des administrations nationales, et qui, en cherchant à leur imposer ses vues – souvent au-delà des compétences énumérées dans les traités –, développe chez ces dernières une réaction défensive alimentant leur sentiment antieuropéen.

Ce long détour devrait être évité dans la gestion d'Europa. Si l'on considère que la structure finale sera celle d'une « fédération d'États-nations », conservant leur identité mais gérant des compétences communes, il n'est pas nécessaire d'établir une lourde administration horizontale, placée entre les membres de l'Euro-conseil, devenu le **Directoire** du système, et les administrations centrales des États membres. C'est à ces dernières, en effet, que reviendra le soin de préparer et de proposer les réponses aux questions que leur posera le Directoire, et que celui-ci tranchera en dernier ressort. Il suffirait qu'un secrétariat général, créé sur le modèle utilisé dans les années 1950 par l'OECE, soit mis en place pour assurer cette tâche.

La nomination du secrétaire général d'Europa serait la première décision à prendre. Il est inexplicable qu'elle ne soit pas intervenue au sein de la zone euro au cours de ces années de crise !

L'Euro-conseil devenu le **Directoire d'Europa** (le nom de « Directoire » ayant pour objet de faciliter la distinction avec les institutions de Bruxelles, peuplées de plusieurs Conseils) déciderait de la fréquence de ses réunions. Il y aurait intérêt qu'elles se tiennent à date fixe, par exemple le premier jeudi de chaque mois. Les gouvernements nationaux se réunissent, en effet, chaque semaine. La zone euro, en raison de sa dimension et de l'importance de ses problèmes intérieurs (la croissance et l'emploi) et extérieurs (le taux de change, et la réglementation bancaire notamment), aurait besoin d'un échange de vues régulier, écartant les excès de communication des « sommets », et assurant à l'opinion et aux décideurs un pilotage plus précis.

Le Directoire élirait un **président et un vice-président**, l'un venant des grands pays, en raison de l'expérience dont il doit être doté, et l'autre des pays moyens et petits. Le président se déchargerait de sa responsabilité nationale, pour un mandat qui pourrait être de quatre ans, renouvelable une fois.

La gestion du Directoire devrait être menée comme un travail d'équipe, visant à assurer des résultats pour l'ensemble, et non comme un affrontement d'intérêts nationaux, désormais dépassé.

Cela se refléterait dans le mécanisme de prise de décision, qui s'inspirerait du principe de la **double majorité**. Le droit de *veto* disparaîtrait, et une décision serait acquise si elle recueillait l'approbation d'un nombre d'États membres, dont la population représenterait une majorité suffisante (60 %) de la population des États participants, et une proportion à définir du nombre des États approuvant la décision, pour tenir compte de l'existence des petits États et éviter qu'ils ne se sentent marginalisés.

★

★ ★

Rien de ce qui précède n'exige la négociation d'un traité: la régularité des réunions, l'élection du président, la désignation du secrétaire général, les observations faites sur la conformité des équilibres budgétaires, la mise en place d'une structure préparant la convergence des fiscalités, tout cela est de la compétence des gouvernements et peut être décidé par eux. Ils peuvent convenir d'une « **charte d'intégration économique** », qu'ils présenteront à leur Parlement respectif.

Recourir à la procédure d'un traité présente en effet plusieurs inconvénients, comme on l'a constaté lors de la négociation du traité de Lisbonne. L'objectif politique est étouffé par le vocabulaire juridique. Le débat s'éloigne de la clarté et de la simplicité pour se tourner vers des arguties, et des règlements de comptes entre des vanités contraires. Et le résultat final n'est plus compréhensible, ni même lisible par le citoyen. De plus, la méthode de la négociation diplomatique ravive les postures nationales, puisque la nature même de la fonction diplomatique est de représenter et de faire triompher les intérêts nationaux.

La fixation d'un objectif à long terme – « l'émergence d'une puissance jaillissant de l'intégration économique et monétaire des États d'Europa » – invite à un changement de posture, nous dirons même de « culture ». Il faut cesser de regarder de côté vers ses partenaires pour se comparer à eux, et se tourner vers l'objectif commun, loin devant, pour l'atteindre ensemble.

Si des précisions juridiques apparaissent nécessaires sur un point particulier, elles pourraient faire l'objet d'un traité, limité à ce seul sujet.

## Chapitre XI

### Le pouvoir et le peuple européen

Pour réussir ce grand projet, il nous semble indispensable de lui ajouter une description claire de la manière dont il sera piloté, et dont le peuple européen sera associé à son évolution.

Vers quelle forme de pouvoir allons-nous? La réponse est donnée par l'appellation même du système : une **fédération d'États-nations**, conservant leurs identités, et gérant sur le mode fédéral les compétences qu'ils lui attribuent.

Europa, intégrée économiquement et monétairement, entre exactement dans cette définition.

Il sera important que l'opinion publique prenne une conscience précise du projet, et se l'approprie. Cela lui permettra d'éviter les pièges que

lui tendent en permanence ceux qui se baptisent « eurosceptiques » pour ne pas avouer qu'ils sont antieuropéens. Le premier de ces pièges est d'affirmer que l'intégration européenne dépouillera chaque citoyen de ce qui constitue son identité nationale. Au contraire, chaque citoyen ajoutera à son identité nationale une identité européenne.

Il suffit de relire la définition : « les compétences qu'ils lui attribuent ». Il n'est aucunement question, dans l'Union économique et monétaire, d'attribuer des compétences en matière de santé, d'éducation, de logement, de sécurité publique, de protection sociale, de culture, bref de tout ce qui fait le particularisme de notre mode de vie.

En revanche, il serait essentiel que les citoyens aperçoivent les buts recherchés, et se persuadent du bien-être d'appartenir à un ensemble puissant, prospère et libre, au lieu de languir dans des structures morcelées, et vouées inexorablement au déclin. C'est d'ailleurs ce qui nous est arrivé, à Helmut et à moi-même, qui nous sommes sentis européens lorsque nous nous retrouvions aux États-Unis d'Amérique ou en Chine, bien que nous demeurions profondément allemand et français.

Pour que le peuple européen se considère comme partenaire du projet, il ne suffit pas de le consulter,

il faut l'associer. À cette fin, on doit impliquer les structures dont il pense qu'elles le représentent le plus directement, et dont font généralement partie les *leaders* politiques, c'est-à-dire les Parlements nationaux.

Dans la corbeille de naissance de l'Europe figure un trésor, qui est l'invention de la démocratie.

Ce trésor est aujourd'hui malmené. Imaginé à l'origine, et perfectionné au XVIII<sup>e</sup> siècle, il avait pour objet de permettre au peuple de choisir lui-même les dirigeants les plus aptes à le conduire. Il était tourné vers le haut. De nos jours, sous l'effet de l'égoïsme individuel, et de l'appétit famélique développé par la société de consommation, il a connu un saut brusque et son dispositif s'est inversé vers le bas : il cherche aujourd'hui à désigner ceux dont on imagine qu'ils serviront le mieux ses demandes individuelles, sans se soucier de l'intérêt commun.

Même malmenée, la pratique démocratique reste le seul instrument qui fasse communiquer le peuple et le pouvoir, aussi doit-elle être présente dans le fonctionnement d'Europa, et y retrouver sa vraie nature, qui n'est pas d'élaborer des solutions complexes, mais de soumettre à la discussion et à la critique les actes du pouvoir. À cette fin, il conviendrait de réunir un « **congrès des peuples d'Europa** ».

Ce congrès serait composé pour un tiers des députés européens élus dans Europa, et pour deux tiers de parlementaires nationaux, selon les mêmes grilles de représentation. Ce congrès, qui utiliserait les installations existant à Strasbourg, se réunirait chaque année, à date fixe, pour entendre une communication du président du Directoire sur l'état d'Europa, et les avancées de son intégration. Ses débats seraient publics et transparents et ils devraient, en raison de sa composition où figureraient les *leaders* politiques nationaux, bénéficier d'une large couverture médiatique. Ils contribueraient ainsi à l'émergence d'une « société politique européenne », qui fait cruellement défaut aujourd'hui.

Il pourrait être imaginé de lui transférer, après une période expérimentale, **le droit d'élire le président et le vice-président du Directoire**, qui se démettraient alors de leurs fonctions nationales.

Nous pouvons faire confiance à l'ingéniosité des parlementaires pour organiser au mieux les travaux du congrès des peuples.

★  
★ ★

Les lecteurs qui auront la patience de parcourir ce livre estimeront peut-être que ces propositions

devraient entrer davantage dans le détail, mais nous souhaitons que ce soit le Directoire des chefs d'État et de gouvernement qui leur apporte les réponses appropriées.

Insistons seulement sur un point essentiel : l'étape d'intégration que nous recommandons ne doit pas avoir pour résultat de « cantonner » l'esprit européen dans des institutions spécialisées, mais au contraire d'en imprégner les couches des administrations nationales concernées, ainsi que les Parlements nationaux eux-mêmes, pour en faire des acteurs de l'intégration.

Ce livre ne vise pas à être un manuel de droit public, mais une tentative pour inciter le lecteur à écrire l'histoire du futur, vers laquelle il pourra alors avancer les yeux ouverts.



## Conclusion

**N**ous souhaiterions, Helmut Schmidt et moi-même, que cette conclusion soit une introduction.

Nous n'avons pas fait ces propositions par fanatisme européen, et nous ne prétendons pas jouer un rôle personnel dans la phase finale de l'intégration d'Europa.

Avec Helmut, nous avons tous les deux entamé notre vie active en nous faisant la guerre, l'un dans la Wehrmacht, l'autre dans l'armée de l'alliance franco-américaine. Puis nous avons été heureux de participer à l'extraordinaire mutation qui a expulsé la guerre de l'Europe, qu'elle inondait jusque-là de son sang.

Aujourd'hui, nous vivons dans notre continent morcelé et fragilisé. Nous avons eu la chance offerte

par nos carrières de bien connaître les États-Unis d'Amérique, puis la Chine, devenus les hyperpuissances d'aujourd'hui et de demain. Nous sommes conscients de l'impérieuse obligation qu'a notre Europe de s'intégrer pour se retrouver à niveau égal avec ces deux géants.

Ce livre tente de déblayer le chemin qui conduirait à cette intégration plus poussée. Le chemin existe, et il n'est pas très difficile d'y avancer.

Imaginez que vous visitiez l'Europe de 2030. Là où vous apercevez aujourd'hui un puzzle, encombré de rivalités quotidiennes, vous découvrirez un large espace, apaisé et libre, où vous pourrez tenter votre chance et organiser votre vie, dans le décor d'une des civilisations les plus captivantes et les plus variées que l'humanité ait produites.

Ce projet n'est pas très difficile à réaliser. Avec Helmut, si nous avons trente ans de moins, nous nous passionnerions pour le faire, et notre rêve est si ardent que nous avons la présomption de croire que nous réussirions à l'accomplir, et à parcourir ainsi d'un bout à l'autre la trajectoire qui aura mené l'Europe depuis la guerre jusqu'à l'unité et la prospérité.

Mais le temps passe, et le flambeau de cette chance repose désormais en d'autres mains, plus jeunes et plus innovantes.

Cela nous permet d'apercevoir le sort de l'intégration européenne, telle qu'aperçue par Winston Churchill, sur la cartographie de l'Histoire.

Il comporte trois périodes.

L'immédiat après-guerre où les horreurs de la Seconde Guerre mondiale invitent les dirigeants continentaux – français et allemands – à découvrir et instaurer la réconciliation et à imaginer un avenir commun. Cette première phase dure jusqu'en 1990.

La deuxième phase est dominée par les impératifs de la société de consommation. Sans critère précis, sans *leader* à vision assurée, elle conduit le système à l'enlisement, et l'opinion publique à un désappointement majoritaire. Elle mélange – sans les identifier – les objectifs distincts de l'Europe à vingt-huit, et la démarche vers l'intégration de la zone euro. Elle se sera étendue de 1990 à 2015.

La troisième phase sera celle de la génération nouvelle, plus active, plus inventive et plus solidaire, que nous voyons entrer dans la vie publique.

## EUROPA

C'est à elle que nous confions le soin de réaliser Europa!

Ce projet vous appartient. Pour le mener à bien, il vous faudra abandonner beaucoup de vos pensées négatives, telles que les préjugés politiques, l'égoïsme individuel, la peur du changement, et croire à la force du grand espoir qui se présente à vous de bâtir une des grandes civilisations du XXI<sup>e</sup> siècle, appuyée sur les fondements de notre histoire.

Nous vous demandons de réussir.





# Table

<b>Ensemble pour l'Europe</b> par Helmut Schmidt .....	9
<b>Introduction</b> .....	19
<b>Prologue</b> .....	23

PREMIÈRE PARTIE  
**LA LIGNE DROITE**  
**ET LE MOUVEMENT CIRCULAIRE**

## Chapitre I

<b>La ligne droite. 1974-1991</b> .....	33
28 mai 1974, 17 heures.....	33
10 décembre 1974, dans le grand salon de l'Élysée .	36
Mars 1977. Visite de Jean Monnet à l'Élysée.....	38
6 et 7 juillet 1978. Brême.....	40
13 mars 1979.....	46
10 juin 1979.....	49
17 juillet 1979.....	55
1981-1986.....	58
18 décembre 1986.....	60
1 <sup>er</sup> juillet 1987.....	65
La préparation du traité de Maastricht.....	69

Chapitre II	
L'Union économique et monétaire et la fin de la ligne droite .....	75
Chapitre III	
L'entrée dans l'Europe circulaire .....	81
Chapitre IV	
La tentative de sauvetage. La Convention européenne .....	91
Chapitre V	
L'état présent de l'Europe .....	107

## DEUXIÈME PARTIE

### LE PROJET

Chapitre VI	
Les débats en cours .....	121
Chapitre VII	
Le risque de dislocation de l'Europe .....	131
Chapitre VIII	
Le coup d'État de Bruxelles.....	137
Chapitre IX	
L'objectif. Le grand projet : achever Europa.....	143

Chapitre X	
Le parcours. La structure institutionnelle d'Europa et le Directoire.....	163
Chapitre XI	
Le pouvoir et le peuple européen.....	175
Conclusion .....	181



Conception et réalisation

Sylvie Denis

N° d'édition : 2764/01

N° d'impression :

Dépôt légal : octobre 2014

*Imprimé en France*

