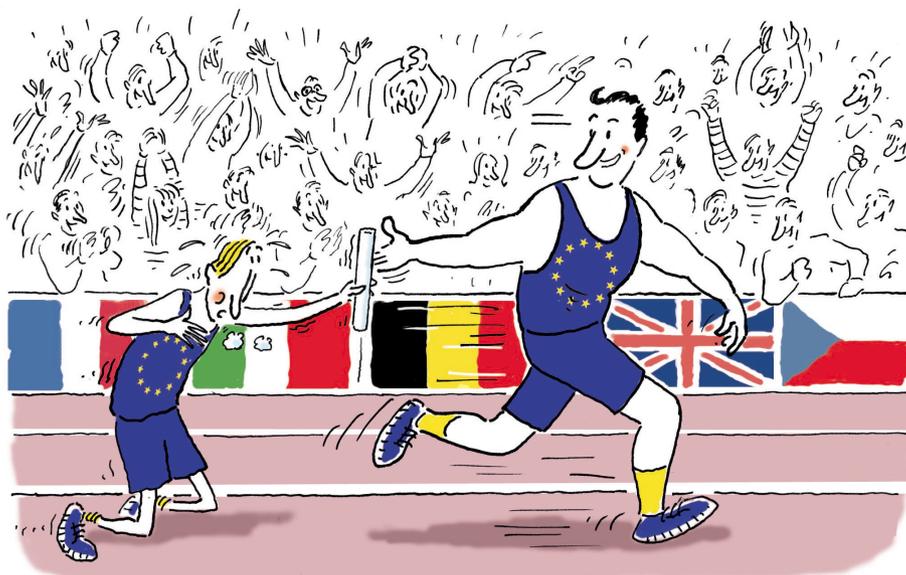


## Manifeste pour l'Europe

# 20 propositions pour faire redémarrer l'Union



L'Institut Montaigne a pris l'initiative d'une coopération avec un think-tank britannique, le Centre for European Reform, en vue de recenser les moyens de relancer la construction européenne. Le manifeste qui suit a pour ambition de mettre sur la table des propositions concrètes élaborées à cette fin et approuvées par deux organisations l'une et l'autre indépendantes et respectées, mais aux atavismes très différents. Au décideur public d'en examiner maintenant l'opportunité à Bruxelles, à Paris ou Londres – et dans toute l'Union.

## Qu'est-ce qui ne tourne pas rond dans l'Union ?

La paix, la stabilité et la prospérité. Voilà ce que la construction européenne a apporté depuis une cinquantaine d'années à un continent ravagé, des siècles durant, par des guerres civiles et des conflits armés. Dans le même temps, l'Union européenne est passée de 6 à 25 États membres. Les divisions internes, les sommets houleux, la « politique de la chaise vide », les années « d'euroscélérose » n'ont pas stoppé sa marche en avant. Les remous politiques provoqués par les « non » français et néerlandais en mai et juin derniers ne sont donc pas sans précédent. Aujourd'hui cependant, l'UE est à la croisée des chemins. Certaines

politiques fondamentales, telles que l'euro ou la politique agricole commune (PAC), sont contestées ici ou là. Une partie de la classe politique s'interroge sur la capacité de l'Union à rendre l'Europe plus puissante et plus compétitive. Et nombreux sont les électeurs qui semblent avoir perdu foi dans le projet européen. Le débat virulent qui agite aujourd'hui l'UE n'a donc rien de surprenant : faut-il approfondir l'intégration ? Poursuivre l'élargissement ? Les deux ? Ou marquer une « pause pour réfléchir » ?

Nous, le Centre for European Reform et l'Institut Montaigne, estimons que le traité constitutionnel ne doit pas être

ressuscité, et ne le sera pas. C'est pourquoi nous souhaitons avancer ici de nouvelles idées et des propositions concrètes susceptibles de relancer la dynamique européenne. Nos suggestions reposent sur une conviction : l'UE est actuellement aux prises avec deux problèmes qui s'entretiennent l'un l'autre :

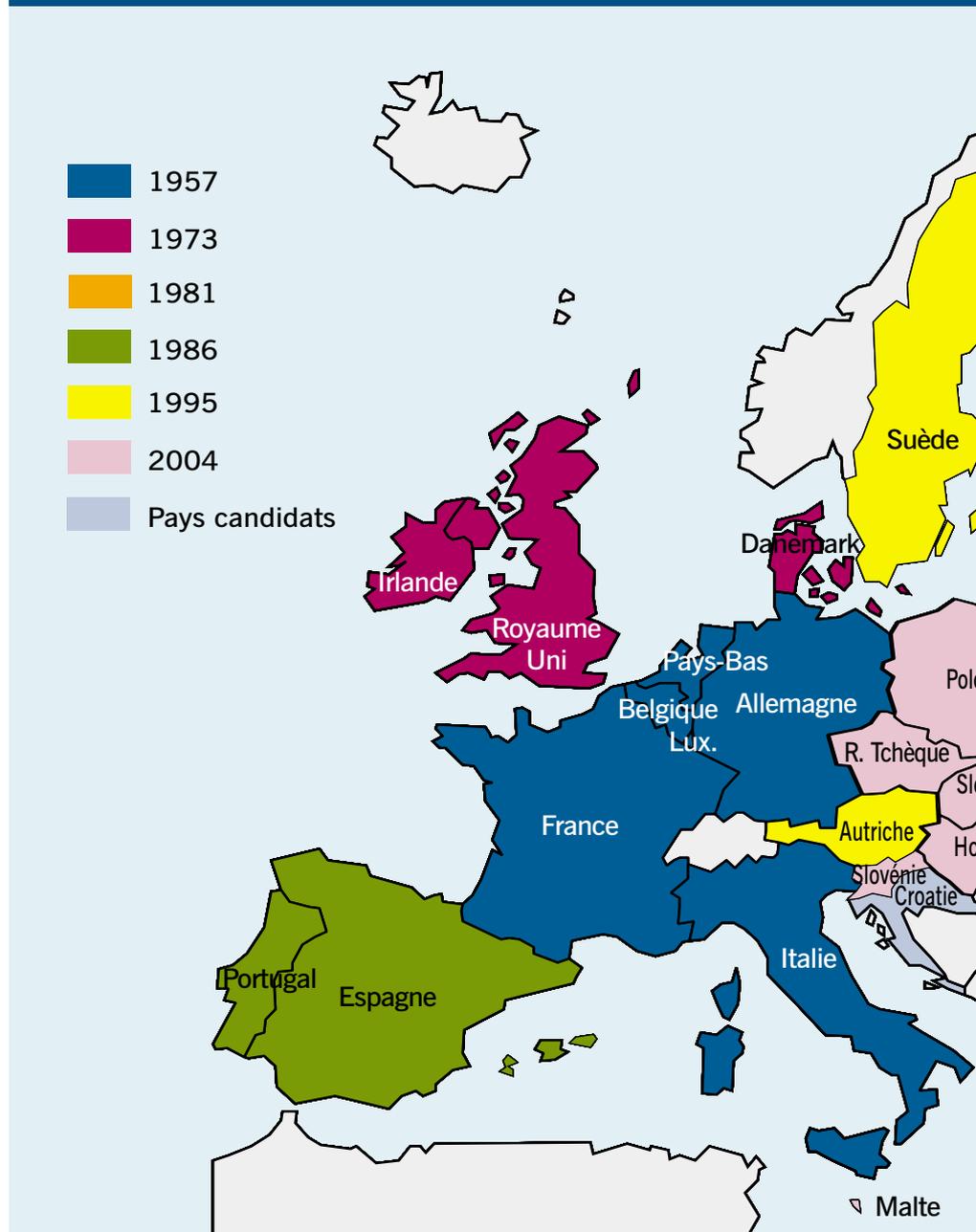
- L'UE n'a plus d'objectif précis, d'où son impopularité. Elle a certes contribué au rétablissement de la paix sur l'ensemble du continent et à la prospérité de la plupart de ses habitants, mais les européens n'en ont plus guère conscience. En général, les politiques de l'UE ne bénéficient directement qu'à

un petit nombre, par exemple aux agriculteurs ou aux étudiants participant à des programmes d'échanges universitaires. Aux yeux de la grande majorité de ses habitants, l'UE est désormais un problème plutôt qu'une solution : elle donne l'apparence d'une machine lourde et opaque qui multiplie les échelons administratifs et contribue à intensifier la concurrence pour l'emploi en intégrant en son sein des pays à bas coûts. Les gouvernements nationaux ont tendance par ailleurs à en rajouter. Ils mettent souvent sur le compte de « Bruxelles » des décisions impopulaires – qu'ils ont, pourtant, souvent soutenues – et lui imputent régulièrement la responsabilité de phénomènes sur lesquels ni l'UE ni eux-mêmes n'ont prise, telles que les suppressions d'emplois dans les secteurs non compétitifs.

■ L'absence de leadership politique est patente. Le couple franco-allemand est aujourd'hui largement sur la défensive. Rien ni personne ne s'est substitué à ce duo qui a longtemps été le « moteur de l'intégration » européenne. La Commission ne prend plus l'initiative qu'en de rares occasions et ne peut plus compter sur le soutien de certains des grands États membres. L'absence de leadership affaiblit également l'influence de l'UE à l'extérieur sur des thèmes aussi cruciaux que le changement climatique, le processus de paix au Proche-Orient, les relations avec la Russie ou la montée en puissance de pays comme la Chine.

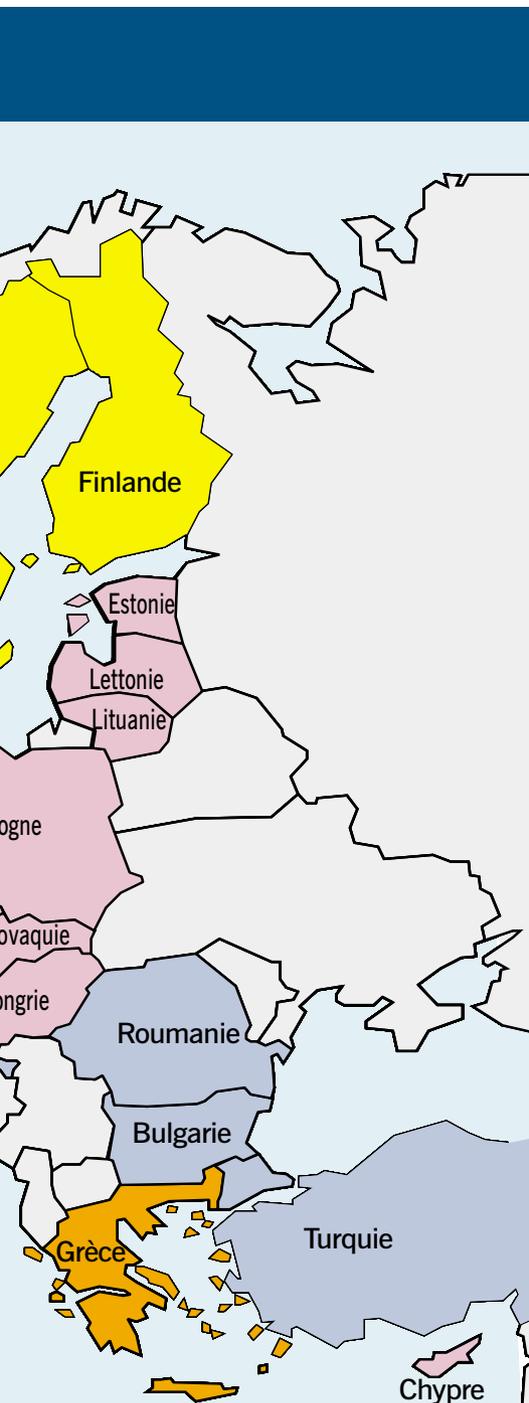
Dans ce climat de confusion, il est tentant d'en appeler au pragmatisme et de préconiser des avancées progressives. L'UE, c'est notre opinion, doit se concentrer sur des domaines dans lesquels des progrès réels sont possibles. Elle doit moins s'attacher à faire des déclarations ambitieuses et plus à améliorer concrètement la vie des gens. Pour se donner un nouvel élan, l'UE doit inventer des formes de coopération et d'intégration plus souples. L'Europe, rappelons-le, ne se réduit pas à la somme de ses politiques ou à son administration bruxelloise. Au contraire, elle se définit par

## LES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE



un ensemble de valeurs communes, telles que la cohésion ou la diversité, sur lesquelles elle doit se reposer afin d'améliorer son fonctionnement interne et sa légitimité. Sans oublier toutefois de promouvoir activement d'autres valeurs, telles que la démocratie et la liberté, tant au sein de l'Europe que dans le monde.

20 mesures  
pour une Union  
plus efficace et  
plus populaire



## UNION EUROPÉENNE

Pays	Population en millions d'habitants au 1 <sup>er</sup> janvier 2003	PIB par habitant* en SPA** (en % de la moyenne UE-25)
Allemagne	82,5	108 %
Autriche	8,1	122 %
Belgique	10,4	118 %
Chypre	0,7	83 %
Danemark	5,4	123 %
Espagne	41,6	98 %
Estonie	1,4	53 %
Finlande	5,2	116 %
France	59,6	110 %
Grèce	11	82 %
Hongrie	10,1	62 %
Irlande	4	143 %
Italie	57,3	104 %
Lettonie	2,3	45 %
Lituanie	3,5	50 %
Luxembourg	0,4	224 %
Malte	0,4	70 %
Pays-Bas	16,2	124 %
Pologne	38,2	48 %
Portugal	10,4	76 %
R. Tchèque	10,2	72 %
Royaume-Uni	59,3	119 %
Slovaquie	5,4	54 %
Slovénie	2	80 %
Suède	8,9	117 %

Sources : Eurostat

\* En 2005 (prévisions).

\*\* L'indice de volume du PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) est exprimé par rapport à la moyenne de l'Union européenne (EU-25) fixée à 100. Les chiffres de base sont exprimés en SPA, c'est-à-dire dans une monnaie commune qui élimine les différences de niveaux de prix entre les pays, permettant des comparaisons significatives du PIB en volume entre les pays.

### Une intégration souple

**1** – Les gouvernements des 25 États membres doivent admettre que le modèle traditionnel d'intégration sur la base de traités a atteint ses limites, du moins pour l'instant. Les référendums sur l'adhésion à l'UE et sur le traité

constitutionnel ont créé un important précédent : à l'avenir, outre la ratification parlementaire, nombre de pays de l'UE, voire la plupart, seront contraints d'organiser un référendum sur toute proposition de révision significative des traités existants ou sur l'adoption d'un

nouveau texte. Or, la probabilité qu'au moins un pays vote « non » est extrêmement élevée. Par conséquent, les chances d'approfondir l'intégration par la modification des traités existants sont si faibles que l'UE risque, en passant par cette voie, de perdre son temps et son énergie. Il serait préférable que soit décrété un moratoire sur toute modification significative des traités pour un certain temps, par exemple les cinq années à venir. L'UE devrait maintenant concentrer ses efforts sur des projets et des politiques susceptibles de produire des résultats tangibles pour ses citoyens, et chercher à renforcer son rôle auprès de ses voisins ainsi que dans le monde.

**2** – Dans une Union à 27 États membres ou plus, plus de souplesse est nécessaire pour éviter les blocages. La possibilité devrait donc être donnée à plusieurs États membres de se rassembler pour approfondir leur coopération ou leur intégration dans les domaines de leur choix. Idéalement, cette intégration plus souple devrait s'opérer dans le cadre des traités européens. Cependant, les dispositions actuelles relatives aux « coopérations renforcées » (article 40 du traité sur l'Union européenne) sont si contraignantes qu'elles n'ont encore jamais été appliquées. Les pays qui souhaitent lancer un projet doivent tenter de s'appuyer, autant que possible, sur les traités existants. S'ils agissent en dehors de ce cadre, ils devront veiller à ce que leur projet soit compatible avec le droit communautaire et s'engager à accueillir d'autres membres désireux de se joindre à eux ultérieurement.

### Intensifier la coopération dans les domaines clés

**3** – La criminalité transfrontière et le terrorisme international, dont les attentats de Londres et de Madrid ont été de cruelles illustrations, constituent des menaces grandissantes pour l'UE. Celles-ci appellent de toute urgence une intensification de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Des progrès en ce sens

permettraient également de montrer aux populations que l'Union met tout en œuvre pour assurer leur protection. Jusqu'à présent, l'UE n'a cependant guère brillé dans ce domaine. Le cas du « mandat d'arrêt européen » est symptomatique. Il s'agit de la première grande tentative européenne pour aligner les législations nationales relatives à la JAI. Si les événements du 11 septembre ont poussé les gouvernements européens à se mettre enfin d'accord sur ce mandat d'arrêt, sa mise en œuvre laisse à désirer et les retards s'accumulent. Néanmoins, les coopérations entre un nombre restreint d'États membres en ce domaine sont de plus en plus fréquentes. En 2003 par exemple, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie (le G 5) ont engagé une collaboration plus étroite pour lutter contre le terrorisme, et, en 2005, sept pays de l'UE (France, Allemagne, Espagne, Autriche et Bénélux) ont signé le traité de Prüm relatif à la coopération policière et frontalière. Ces deux initiatives, compatibles avec le droit européen, laissent la porte ouverte à d'autres pays s'ils souhaitent s'y associer ultérieurement. Elles montrent la voie à suivre.

**4** – Lors des négociations sur le traité constitutionnel, les États membres sont convenus de transférer la compétence en matière de JAI dans le « premier pilier » (ensemble de règles régissant la plupart des activités de l'Union, notamment le marché commun). Une disposition existante (article 42 du Traité sur l'Union européenne) autorise déjà les pays de l'UE à transférer certaines compétences en matière de JAI, telles que la coopération policière et judiciaire, dans le premier pilier. Une telle évolution permettrait des décisions plus rapides, ainsi que l'implication des institutions européennes (Parlement, Cour et Commission) dans le domaine des JAI. Si ces dispositions avaient été prises plus tôt, la Commission aurait, par exemple, pu lancer des procédures d'infraction à l'encontre des pays n'ayant pas correctement mis en œuvre le mandat d'arrêt européen.

**5** – L'Europe doit également avancer en matière économique et financière, et cela peut se faire sur la base d'un groupe pilote. Les membres de la zone euro ont une monnaie et des taux d'intérêt communs. Partant, il serait logique qu'ils coordonnent mieux leur budget et leurs politiques de réforme. Ces pays devraient s'efforcer d'élaborer un nouvel ensemble de règles budgétaires plus appropriées, car le pacte de stabilité et de croissance – dans sa version actuelle – est à la fois insatisfaisant et incompréhensible. Un dialogue plus poussé sur les réformes structurelles devrait par ailleurs s'instaurer au niveau des chefs d'État et de gouvernement et non se cantonner aux ministres des Finances, lesquels manquent de poids politique pour imposer des réformes controversées.

**6** – Si plusieurs pays souhaitent unir leurs efforts pour harmoniser leur système fiscal, ils doivent pouvoir le faire, sous la seule réserve que cela ne porte pas préjudice au fonctionnement du marché unique. L'harmonisation des assiettes fiscales (règles définissant la base sur laquelle est levé l'impôt) serait appréciée par nombre de grandes entreprises européennes. De même, les pays qui accordent un traitement fiscal préférentiel aux citoyens aisés d'autres États membres vivant sur leur territoire pourraient décider de mettre fin à cette pratique.

**7** – Si l'Europe veut rester compétitive dans une économie mondialisée, elle doit privilégier la construction d'une « économie du savoir » en s'appuyant sur l'éducation et l'innovation. À l'heure actuelle, seules deux des vingt premières universités du monde sont situées dans l'Union (l'une et l'autre au Royaume-Uni). Elle devrait utiliser une partie de son budget commun pour transformer une demi-douzaine d'universités en « centres d'excellence », et ne retenir à cette fin que celles pourvues d'un département de recherche réputé, adoptant une approche pluridisciplinaire et ayant noué des liens solides avec le monde de l'entreprise. Le financement européen ne serait reconduit que si elles sont parvenues à attirer une forte proportion d'étudiants et de professeurs étrangers, à constituer des alliances avec les autres grandes

universités du monde et à atteindre des objectifs d'enseignement et de recherche précis (par exemple, déposer un certain nombre de brevets). Par ailleurs, le programme « Erasmus » permet à des milliers d'étudiants de suivre des cours dans un autre pays de l'UE, mais pendant une période limitée. C'est pourquoi l'Union devrait étendre ce programme d'échange à ceux qui souhaitent effectuer, dans un autre pays de l'UE, l'ensemble de leur cursus.

**8** – Quand il s'agit de débloquer des enveloppes pour la recherche-développement (R&D), les procédures de l'UE sont opaques, lourdes et peu flexibles. Aussi saluons-nous la récente décision de l'Union de mettre sur pied un « Conseil européen de la recherche » dont la vocation est d'allouer les ressources sur la base de critères objectifs et d'un examen par les pairs. Ce nouveau conseil devrait être indépendant des institutions européennes, disposer d'un budget d'au moins 2 milliards d'euros et progressivement reprendre la gestion des fonds de R&D européens, qui relèvent actuellement de la Commission. Par ailleurs, l'UE devrait enfin adopter une mesure évoquée depuis longtemps : le « brevet communautaire », un brevet unique valable dans les 25 pays. L'anglais devrait désormais être la seule langue obligatoire pour le dépôt de brevet. L'UE devrait cependant prendre à sa charge, pendant trois ans, les frais de traduction pour les pays non anglophones.

**9** – La plupart des pays européens auront à faire face, dans les décennies à venir, à la réduction de leur main-d'œuvre disponible. Outre son travail de sape sur les finances publiques de l'UE, le vieillissement démographique grèvera son dynamisme économique et réduira à l'extérieur son envergure politique (à la fin du siècle, l'UE comptera à peine 5 % de la population mondiale). C'est pourquoi chaque État membre devrait attentivement observer ce que font les autres en matière de garde d'enfants, de flexibilité du temps de travail, de logement et d'immigration, afin de comprendre pourquoi certains pays affichent un taux de natalité plus élevé.

# MANIFESTE POUR L'EUROPE :

## 20 PROPOSITIONS POUR FAIRE REDÉMARRER L'UNION

A cet égard, la création par l'UE d'un « Institut européen de la démographie » serait une initiative bienvenue. Celui-ci aurait vocation à recueillir des informations, à mandater des recherches sur les tendances démographiques et à promouvoir les meilleures pratiques visant à atténuer le recul démographique et son incidence sur l'économie de l'UE.

### Peser plus sur la scène internationale

**10** – L'élargissement est l'un des instruments de politique étrangère les plus efficaces de l'Union. Elle ne devrait donc pas y renoncer. L'UE ne saurait toutefois ignorer les inquiétudes de sa population quant aux futurs élargissements. C'est pourquoi elle devrait réaffirmer que seuls les pays situés en Europe pourront être admis en son sein, et à la condition que cette intégration ne menace ni son fonctionnement ni sa cohésion interne.

**11** – L'UE doit procéder à une refonte de sa politique étrangère de manière à accélérer la prise de décision et à maximiser l'impact de ses maigres ressources. En conséquence, au sein du Conseil européen, les chefs d'État et de gouvernement, devraient déléguer la présidence du conseil des ministres des Affaires étrangères de l'UE au Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (actuellement M. Javier Solana). Ceux-ci devraient également signifier très clairement que le Commissaire chargé des relations extérieures (actuellement Mme Benita Ferrero-Waldner) est avant tout un adjoint du Haut Représentant et que sa mission est de mobiliser les ressources de la Commission pour soutenir et renforcer la politique étrangère et de sécurité commune. Les dirigeants européens devraient également insister pour que le Conseil et la Commission coopèrent avec davantage de souplesse et d'efficacité dans le domaine de la politique extérieure. En pratique, les représentants du Conseil et de la Commission concernés devraient travailler en tandem. De surcroît, les pays européens qui le souhaitent pourraient approfondir la coopération entre leurs services

diplomatiques et veiller à ce que leurs citoyens bénéficient d'une protection consulaire dans le monde entier.

**12** – Si l'UE veut donner plus de poids à sa politique étrangère, elle doit renforcer sa politique de défense. Les États membres affichent des capacités militaires très limitées, sans commune mesure avec l'ampleur de leur budget annuel de défense qui avoisine 180 milliards d'euros (en cumulé). Ils en feraient un meilleur usage s'ils ouvraient leurs marchés de la défense, jusqu'ici protégés, s'ils s'entendaient sur un élargissement des programmes communs d'approvisionnement en matériel militaire et s'ils coordonnaient leurs dépenses de R&D. L'Agence européenne de défense devrait mener une campagne de sensibilisation auprès des États afin d'atteindre ces objectifs. Sachant que les forces armées ne suffisent pas à résoudre les crises, les États membres devraient se doter d'une véritable capacité de déploiement de coopérants, de juges, d'ingénieurs, de personnel médical et de forces de police dans les zones en conflit.

**13** – L'instabilité et la pauvreté à la périphérie de l'UE (dans l'ancienne Union soviétique, au Proche-Orient et en Afrique du Nord), pourraient bientôt toucher l'Europe par le biais de la contrebande, de la criminalité organisée et de l'immigration clandestine. La nouvelle « politique européenne de voisinage » est à cet égard une première tentative louable de stabiliser les pays voisins et de les pousser à se réformer sans pour autant leur faire miroiter des perspectives d'adhésion. Cependant, le mode d'application de cette politique en réduit l'efficacité. L'UE doit adapter plus précisément ses exigences et ses incitations aux besoins et à la situation de chaque pays. Elle doit désormais conditionner l'augmentation de son soutien financier et le renforcement de sa coopération économique au strict respect des règles démocratiques et des droits de l'homme dans ces pays.

**14** – L'Europe devrait figurer en première ligne de la lutte contre le réchauffement climatique et impulser l'élaboration d'un

accord « post-Kyoto » sur le changement climatique. Les pays de l'Union qui risquent de ne pas atteindre leurs objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> au titre du protocole de Kyoto doivent par conséquent redoubler d'efforts. La Commission doit y veiller en organisant une réunion annuelle consacrée à ce sujet, et ne pas hésiter, si nécessaire, à dénoncer publiquement les « mauvais élèves ». L'UE doit également profiter de l'aide financière et des transferts de technologies qu'elle met en œuvre au bénéfice des marchés émergents tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil pour les encourager à faire des économies d'énergie, à recourir aux sources d'énergie renouvelables et à répliquer chez eux les systèmes de droits négociables et de plafonds d'émission mis en œuvre en Europe.

### Associer les citoyens au projet européen

**15** – À tort ou à raison, de nombreux Européens perçoivent l'UE comme opaque et peu démocratique. L'UE pourrait prendre quelques initiatives simples pour accentuer sa transparence et mieux rendre compte de son action à travers des accords entre les institutions communautaires et des amendements aux règles de procédures internes du Conseil. Le Conseil des ministres (principale instance décisionnaire de l'UE) pourrait ainsi ouvrir son travail législatif au public : s'il se réunissait en séance publique à chaque fois qu'il débat ou prend une décision sur de nouveaux textes communautaires, les États membres ne pourraient plus reprocher à « Bruxelles » d'avoir pris les mesures qu'ils ont eux-mêmes soutenues. De plus, un tiers des parlements nationaux des États membres, représentant un tiers de la population de l'UE, devrait avoir le pouvoir d'infliger un « carton rouge » à la Commission s'ils estiment que l'une de ses propositions ne respecte pas le principe de subsidiarité (selon lequel l'UE ne peut agir que si elle peut faire mieux que les autorités nationales ou régionales). La Commission serait alors tenue de retirer le projet de législation en question.

L'Amicus Curiae est traditionnellement, en droit, une contribution versée spontanément au débat par un tiers à une cause qui entend éclairer le décideur en tant qu'«ami de la cour».

## DERNIÈRES PUBLICATIONS

**16** – Nombreux sont les Européens qui considèrent que l'UE est une source de gaspillage qui ne profite qu'à une poignée d'individus. Le budget de l'UE est limité, mais une grande part des dépenses est consacrée aux régions pauvres et aux agriculteurs. Cette priorité n'est pas en phase avec la volonté affichée par l'UE d'accroître sa compétitivité et son influence dans le monde. Une refonte globale du budget communautaire s'impose. À moyen terme, l'UE devrait réduire ses dépenses agricoles, rediriger de plus en plus l'aide régionale dans les États membres les plus pauvres et recentrer ses dépenses sur l'innovation et l'éducation.

**17** – Dans un même souci d'économie, les députés européens devraient ne plus siéger qu'à Bruxelles. Maintenir, comme c'est le cas aujourd'hui, deux localisations (Bruxelles et Strasbourg) coûte en effet très cher (200 millions d'euros par an avant l'élargissement de 2004). Le bâtiment de Strasbourg pourrait alors accueillir le premier centre universitaire européen d'excellence ou un centre de recherche technologique. Pendant les mois d'été, des ressortissants de l'UE de tous âges pourraient s'y retrouver pour former un « Parlement des citoyens », dans le but de se familiariser avec le fonctionnement de l'Union grâce à des ateliers, des jeux de rôle et des débats.

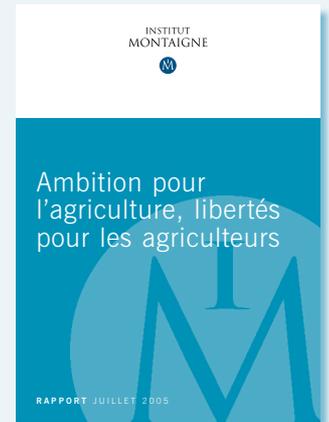
**18** – Les parlements nationaux devraient prendre une part plus importante à l'élaboration de la politique de l'UE. Ils devraient en particulier s'efforcer d'examiner les projets de lois communautaires avant leur vote en Conseil des ministres à Bruxelles. Chaque parlement national devrait aussi avoir la possibilité d'envoyer en permanence au Parlement européen trois à cinq élus comme observateurs. Ils prendraient part aux travaux des commissions et questionneraient les députés en session plénière. Les Commissaires européens, quant à eux, devraient se rendre au

moins une fois par an devant le parlement de leur pays d'origine afin de mieux l'informer et de mieux l'associer au processus de décision communautaire.

**19** – La plupart des politiques européennes – de la reconnaissance mutuelle des normes sur le marché unique à la « méthode ouverte de coordination » du processus de Lisbonne – reconnaissent, voire promeuvent la diversité au sein de l'Union. Celle-ci devrait encourager davantage les démarches, très utiles, de comparaison et de « benchmarking » en nommant un Commissaire chargé des meilleures pratiques. Celui-ci coordonnerait la collecte des données et identifierait à la fois les bonnes politiques et les conditions de réussite de celles-ci. Il enverrait ces informations, utiles à la prise de décision, aux États membres et les diffuserait au grand public et aux médias sous une forme accessible. Parmi les sujets les plus dignes d'intérêt pourraient figurer l'immigration, le marché du travail, la démographie, la réforme du système de retraite, la santé, l'éducation et la lutte contre la corruption.

**20** – L'UE doit redoubler d'efforts pour faire connaître les avantages de l'intégration européenne. Tous les ans, en mai, la Commission et les gouvernements nationaux devraient orchestrer une vaste campagne médiatique sur le thème « L'Union européenne et vous », afin d'expliquer comment l'UE favorise la prospérité économique, améliore la sécurité, protège l'environnement ou vient en aide aux déshérités du monde entier. De plus, l'UE devrait co-financer un voyage scolaire dans un autre État membre pour tous les enfants de 10 à 15 ans. Elle devrait également prendre à sa charge les cours de langue dans les États membres les plus pauvres. Les citoyens européens seraient ainsi plus nombreux à pouvoir réellement profiter de toutes les libertés que leur offre l'UE.

L'Amicus Curiae est téléchargeable gratuitement sur le site internet [www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)



Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs



Recherche : petits projets deviendront grands !



Hôpital : le modèle invisible par Denise SILBER et al.