

29 février 2012

Le traité de Maastricht, 20 ans après

Les dirigeants européens font actuellement face à la double tâche d'éteindre les flammes de la crise et de poser les fondations de l'avenir de l'Europe. La capacité des institutions de l'UE à convaincre les gouvernements d'entreprendre en commun des actions décisives sera donc primordiale car les pays européens ont plus de chances d'atteindre leurs objectifs s'ils travaillent ensemble, a expliqué l'ancien président de la Commission européenne Jacques Delors aux participants d'une conférence sur le traité de Maastricht organisée par Notre Europe et le European Policy Centre le 7 février 2012 à Bruxelles.

Discours d'ouverture de Jacques Delors : « le traité de Maastricht, genèse et interrogations »

« La coïncidence entre la contrainte des événements et une volonté politique » a conduit à la signature du traité de Maastricht, a déclaré **Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne.**

Entre 1988 et 1991, la chute du mur de Berlin et le conflit aux frontières européennes en ex-Yougoslavie ont contribué à animer le débat sur l'avenir de l'Europe a rappelé Jacques Delors, président fondateur du think tank *Notre Europe*.

L'effondrement de l'Union soviétique a eu une influence immense sur l'Europe. « [Avec] le printemps de l'Est [il y a eu] une sorte d'espoir. » Et, la vision des dirigeants européens a permis que la chute du mur n'engendre pas de nouvelles victimes, a-t-il ajouté.

Les autres nations européennes suivaient avec attention les implications de l'évolution de la situation en Allemagne et plus à l'Est. Le chancelier Helmut Kohl devait alors apaiser leurs appréhensions. C'était une époque difficile et « il y avait des raisons de s'interroger [sur l'avenir de l'Europe] », a reconnu Jacques Delors.

Après la chute du mur de Berlin, la Commission européenne a assumé ses responsabilités et déclaré que l'Allemagne de l'Est faisait partie de l'Europe. La réunification a eu lieu en 1990, a-t-il rappelé.

« Le chancelier Kohl, qui voyait les difficultés de la réunification allemande [...], et ses partenaires, François Mitterrand notamment, pensaient que pour surmonter toutes ces difficultés [...] il fallait faire un pas vers l'union politique », s'est souvenu l'ancien président de la Commission.

Alors que l'Europe était aux prises avec ces difficultés, des conflits extérieurs faisaient rage, a-t-il indiqué, faisant référence à la première guerre du Golfe en Irak, dans laquelle les nations européennes étaient alliées, et aux conflits yougoslaves.

« Notre impuissance [était] caractérisée. [...] On m'a alors envoyé en mission à Belgrade [...] et [j'ai] eu la conviction que la séparation des pays était inévitable. La Grande-Bretagne, les Pays-Bas, et surtout la France et l'Allemagne n'étaient pas d'accord sur la reconnaissance de la Croatie. J'ai cru un moment que nous allions connaître une grave crise », a avoué Jacques Delors.

« [Finalement], la France et l'Allemagne ont décidé d'oublier leurs divergences pour essayer d'aller vers l'avant par le traité de Maastricht. », a-t-il dit.

Malgré les divergences d'opinion entre les gouvernements d'alors, « un climat de confiance régnait dans la Communauté, avec une volonté d'aller de l'avant » en matière d'intégration européenne, s'est souvenu Jacques Delors.

« La conjoncture économique était favorable, puisque pendant cette période de 1985 et 1990, la Communauté a créé 12 millions d'emplois. Ce qui conduisait les responsables à parler de la monnaie unique avant même que la Commission n'en parle », a-t-il raconté.

Et d'ajouter que les débats étaient animés et que de nombreuses lettres ont été échangées entre la France et l'Allemagne à cette époque, exactement comme aujourd'hui, même si tous ces échanges n'étaient pas du goût du Royaume-Uni, exactement comme aujourd'hui aussi, a constaté Jacques Delors.

Il a ainsi raconté comment la Première ministre britannique Margaret Thatcher avait déclaré que l'Europe n'était pas le fruit d'un traité. En effet, le Royaume-Uni était opposé au concept de politique européenne de défense et à l'idée d'un nouveau traité, a expliqué l'ancien président de la Commission.

C'est pourquoi le Royaume-Uni et le Danemark ont essayé d'obtenir « une clause d'exception généralisée », sans succès, vis-à-vis du traité de Maastricht. Ils n'ont finalement obtenu que des clauses d'exemptions, a expliqué Jacques Delors, ajoutant que le Royaume-Uni sous John Major lui rappelait celui de David Cameron aujourd'hui.

En matière de politique européenne de défense commune, « plusieurs pays, [ont opposé que] la défense commune, c'[était] l'Alliance atlantique », notamment le Royaume-Uni et les Pays-Bas, très opposés à cette idée, a précisé Jacques Delors, en expliquant que le Royaume-Uni surtout aurait préféré un renforcement de l'OTAN.

Il a reconnu avoir compris alors qu'il serait extrêmement difficile de s'entendre sur une politique commune de défense.

Tandis qu'un projet de traité avait été élaboré, les Pays-Bas ont même présenté un nouveau traité. En effet, personne ne voulant exclure la Grande-Bretagne, un énorme effort pour trouver un compromis acceptable pour tous a été fait, a rappelé Jacques Delors.

Il a ensuite rappelé que le traité de Maastricht était conçu comme un arbre dont chacune des branches portait sur un domaine : politique étrangère, politique économique, justice et affaires intérieures, y compris la sécurité intérieure.

Surtout, il a reconnu que bon nombre de pays ne voyaient pas où il voulait en venir et que la bataille pour un nouveau traité semblait perdue. D'ailleurs, le Danemark l'avait rejeté par référendum et le Royaume-Uni réclamait plus de subsidiarité, donc « nous avons travaillé pendant des mois et des mois sur la subsidiarité », a raconté Jacques Delors.

L'idée du traité de Maastricht était d'avancer dans le sens d'une Union économique et monétaire en trois étapes : la libéralisation des mouvements de capitaux, la création d'un Institut monétaire européen et l'introduction d'une monnaie commune, a détaillé l'ancien président de la Commission.

Jacques Delors a rappelé que son rapport suggérait que des critères économiques, comme le chômage des jeunes, aurait dû primer sur les critères monétaires, comme les taux d'intérêt et la participation au Système monétaire européen mais que certains pays, comme l'Espagne et le Portugal, avaient refusé.

Cependant, même s'il a fallu « concéd[er] aux Anglais la suppression de la référence au thème fédéral, [...] il y a tout de même [eu] des apports, [comme] les nouveaux pouvoirs du Parlement européen. [...] Dommage que les médias n'en parlent pas davantage. [...] la démocratie, c'est le Parlement. C'est la tradition européenne », a-t-il souligné.

Au sujet de l'objectif déclaré du traité de Maastricht de définir à terme une politique de défense commune, Jacques Delors a avoué « ne jamais [avoir] cru à cet aspect du traité ».

D'ailleurs, il a reconnu que se contenter de coopérer sur certaines questions « aurait évité bien des déceptions ».

Le traité de Maastricht a également introduit une dimension sociale dans les activités de l'Union européenne.

Ainsi, des droits sociaux, notamment en matière de droit du travail, comme la santé et la sécurité au travail ont été inclus. La citoyenneté européenne et le protocole social étaient également deux éléments importants, « même si cela peut paraître non suffisant », a admis Jacques Delors.

Il a aussi concédé que le traité de Maastricht n'était pas un succès complet, ajoutant que les acteurs des négociations étaient fatigués et certains compromis pas assez bons, si bien qu'« il a fallu faire accepter aux Anglais le principe de deux *opting-out*, l'un sur le monétaire, l'autre sur ce protocole social ».

Parmi les plus grandes réussites du traité de Maastricht, il a cité le droit des citoyens européens à voter aux élections municipales dans leur lieu de résidence, quelle que soit leur nationalité ainsi que la naissance de l'euro.

« La codécision est un succès démocratique et une plus grande sensibilité des institutions européennes et de l'Europe [est apparue] [...]. En revanche, la dimension sociale implorée par le Traité n'a pas trouvé de relais » et l'accent a toujours été mis sur la dimension intergouvernementale, a concédé Jacques Delors.

Ensemble, nous avons plus de chances de parvenir à réaliser nos objectifs dans ce monde. C'est pourquoi il faudrait consacrer la méthode communautaire et ne pas mépriser la Commission européenne, peu importe les ajustements de cette méthode et le débat sur le fédéralisme, a-t-il déclaré.

Et d'ajouter que les gouvernements doivent éteindre les flammes de la crise et poser les bases de l'avenir. Selon lui, aucune de ces tâches ne peut être négligée.

La capacité des institutions européennes à inciter les gouvernements à entreprendre en commun des actions décisives sera donc fondamentale. Selon lui, la pression institutionnelle pourrait inciter les États membres à se mettre en conformité, tout en avertissant que si les gouvernements ne sont pas en mesure de comprendre qu'il est dans leur propre intérêt d'agir ensemble, tout effort institutionnel serait vain.

En conclusion, il a reconnu que l'Europe n'avait pas encore les réponses à toutes ces questions mais que les générations futures les trouveraient peut-être.

Table ronde : « Les trois piliers : héritage et défis »

▪ La politique étrangère commune

« À mon époque, nous essayions de définir des accords sur le fond, contrairement au traité de Lisbonne, qui s'est concentré sur les institutions, comme le Service européen pour l'action extérieure », a relevé **Joachim Bitterlich, ancien conseiller du chancelier allemand Helmut Kohl** et de l'ancien vice-chancelier et ministre des affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher.

Joachim Bitterlich s'est concentré sur les avancées réalisées à ce jour sur le volet du traité de Maastricht relatif à la politique étrangère commune.

« Les grands succès sont rares, exception faite peut-être de la Yougoslavie. Ainsi, il n'y a toujours pas de politique européenne commune vis-à-vis de la Chine, de la Russie ou de l'Iran. Je suis donc sceptique au sujet de la politique étrangère de l'Union », a déclaré Joachim Bitterlich.

« Aujourd'hui, une opportunité se présente à nous, mais notre avancée est laborieuse. De fait, il est bien plus facile de créer de nouvelles institutions que de s'entendre sur le fond », a-t-il ajouté.

« Le Conseil doit s'entendre sur une feuille de route en vue de la définition d'une politique étrangère commune pour l'Union européenne. Reste à savoir s'il en a vraiment la volonté. Nous sommes au beau milieu d'une crise complètement différente, pourquoi donc le Conseil s'attarderait-il sur la politique étrangère ? », a-t-il demandé.

« De mon temps, on discutait de politique étrangère entre ministres des affaires étrangères mais aujourd'hui, c'est plus unilatéral », a-t-il déclaré.

▪ **L'Union économique et monétaire**

« Le pilier monétaire de Maastricht était très fort, et son pilier économique très faible », a constaté le président du *European Policy Centre* **Philippe Maystadt, ancien président de la Banque européenne d'investissement** (BEI).

« Nous avons parlé de gouvernance économique européenne, mais cette expression est devenue taboue. L'Allemagne y a vu une tentative de limiter l'indépendance de la Banque centrale européenne mais ce n'était pas notre intention », a déclaré Philippe Maystadt.

« Nous n'avons donc pas réussi à établir de vraie gouvernance économique. Nous avons eu à la place, la procédure portant sur les déficits excessifs et le pacte de stabilité et de croissance. Cependant, cet "ersatz" de gouvernance économique a montré ses limites », selon lui.

L'ancien président de la BEI a également souligné cinq faiblesses majeures du système de Maastricht :

- 1) Le pacte de stabilité et de croissance portait uniquement sur la discipline budgétaire et ignorait les autres aspects de la politique économique.

« Jacques Delors savait que c'était insuffisant. Par exemple, les indicateurs budgétaires de l'Irlande étaient bons à cette époque. Mais les ministres des Finances partageaient une conviction quasi-religieuse selon laquelle corriger les déséquilibres budgétaires suffirait à réduire les autres déséquilibres », a rappelé Philippe Maystadt.

« D'ailleurs les particuliers et les entreprises pouvaient emprunter massivement auprès des banques irlandaises car les taux d'intérêt y étaient les mêmes qu'à Francfort », a-t-il ajouté.

« Le "six pack" a étendu la liste des indicateurs, ce qui a en bonne partie résolu ce problème », a-t-il néanmoins reconnu.

- 2) La méthodologie choisie pour garantir la discipline budgétaire dans le pacte de stabilité et de croissance n'était pas infaillible.

« L'histoire aurait dû nous apprendre que l'augmentation des recettes liées à la TVA pendant l'essor du secteur immobilier était seulement temporaire », a-t-il souligné.

« La règle d'or, c'est de n'emprunter que pour financer des investissements productifs. Il est nécessaire de distinguer ces investissements des dépenses courantes. C'est une des ambitions du "six pack" et le pacte budgétaire devrait nous aider à avancer dans cette voie », a expliqué l'ancien président de la BEI.

- 3) Le pacte de stabilité et de croissance était trop faible en termes de gouvernance.

« Sur le plan politique, les négociateurs étaient schizophrènes. Ils voulaient à la fois des politiques économiques purement nationales et une politique monétaire commune. À l'époque déjà j'avais prévu les problèmes », a-t-il rappelé.

« À cet égard, la mise à mal du pacte de stabilité et de croissance en 2003 était particulièrement instructive. Au Conseil, on répétait sans cesse de ne pas s'inquiéter pour les règles budgétaires. Le "six pack" constitue une avancée », a ajouté Philippe Maystadt.

« Le nouveau système de sanctions est plus progressif et plus crédible. Le fait de savoir qu'il pouvait être mis en œuvre a déjà forcé le gouvernement belge à agir », a-t-il déclaré.

4) Maastricht n'a pas prévu de mécanismes de gestion ou de résolution des crises.

« Il n'existait pas de mécanismes pour sauver un pays solvable mais connaissant des problèmes de liquidités et nous étions dépourvus d'instruments adaptés quand la crise de la dette a éclaté. À cet égard, les négociations sur l'établissement de l'actuel Fonds européen de stabilisation financière (FESF) sont tombées à point nommé, juste au moment où la crise de liquidités virait à la crise de solvabilité », a constaté Philippe Maystadt.

5) La libre circulation des capitaux a encouragé les banques à utiliser les dépôts de leurs clients pour financer l'investissement dans les pays plus pauvres.

« C'est une bonne chose car cela renforce la cohésion économique et sociale. Cependant, cela implique aussi l'instauration d'une supervision bancaire internationale adéquate. De toute évidence, la supervision bancaire nationale n'est plus adaptée et l'Autorité bancaire européenne est toujours trop faible », a-t-il signalé.

C'est pourquoi, les actes législatifs du "six pack" constituent « une avancée importante dans la bonne direction ». « Mais je ne suis pas sûr que le pacte budgétaire apporte beaucoup plus », a-t-il conclu.

▪ **La justice et les affaires intérieures**

« Maastricht, c'est l'époque de l'instauration d'une coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures. Le traité a associé des éléments clés du Marché unique et donné un sens à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en en faisant un objectif européen », a déclaré **António Vitorino, ancien commissaire européen pour la justice et les affaires intérieures et président de Notre Europe.**

« Désormais, la coopération judiciaire est un élément central du débat sur l'intégration européenne et les citoyens la considèrent comme un domaine essentiel de l'approfondissement de l'intégration, a déclaré António Vitorino, qui préside le Conseil d'administration de *Notre Europe*.

« Schengen est la clé de voûte de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Les événements actuels sont inquiétants », a-t-il ajouté.

Si Maastricht n'a pas réussi à conférer le droit d'initiative législative à la Commission européenne dans ce domaine, le traité de Lisbonne a comblé cette lacune, a indiqué l'ancien commissaire.

« Les États membres avaient créé un pilier intergouvernemental comportant un grave vide démocratique : aucun pouvoir n'était attribué ni à la Commission, ni au Parlement européen, ni à la Cour européenne de justice. Lisbonne y a remédié », a-t-il expliqué.

António Vitorino a ensuite abordé un paradoxe du débat sur les migrations dans l'Union européenne : « Du point de vue des traités, nous avons comblé le vide démocratique sur l'immigration et l'asile. Cependant, sur le plan politique, le débat actuel entre les États membres est très inquiétant : il y a un manque de confiance mutuelle dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice, a-t-il observé.

« Sans volonté politique, il n'y a pas d'espoir d'approfondissement de la coopération dans ce domaine », a-t-il ajouté.

« Nous tentons de restaurer les contrôles aux frontières intérieures aux premiers signes de troubles. Je voudrais que les États membres arrivent à voir plus loin », a-t-il conclu.

Discussion

Interrogé sur la légitimité d'un seul État membre, comme le Royaume-Uni, à empêcher d'autres États membres d'approfondir l'intégration et en réponse à des commentaires selon lesquels la coopération renforcée n'avait jamais vraiment été exclue, **l'ancien président de la Commission européenne Jacques Delors** a déclaré que la différenciation implique de respecter la notion élémentaire d'intégration et de ne pas oublier de respecter le groupe dans son ensemble.

« Le Royaume-Uni tourne en rond. Il parle encore de l'Europe "continentale" et de sa relation avec les États-Unis alors que la City, avec son secteur financier, représente 12 % du PIB de l'UE, ce qui prouve indéniablement que les intérêts du Royaume-Uni sont liés à l'Europe », a souligné Jacques Delors.

En réponse à une question sur ce que le traité de Maastricht aurait pu mieux faire en matière de structures de gouvernance économique, l'ancien président de la Commission a reconnu que la trop grande attention accordée aux questions monétaires avait été « une erreur ».

Au sujet de l'absence de mise en œuvre de la dimension sociale du traité de Maastricht, Jacques Delors a expliqué avoir élaboré le dialogue social à une époque favorable, de quasi plein emploi, ce qui n'est plus le cas. En outre, le pouvoir des syndicats a décliné et « les non-croyants sont plus nombreux », a-t-il ajouté, suggérant que le dialogue social ne correspond plus seulement à un modèle européen incontesté.

Interrogé sur ses priorités s'il était chargé aujourd'hui de la rédaction d'un nouveau traité pour l'Union européenne, il a indiqué que pour le traité de Maastricht, il avait commencé par le volet économique en proposant une politique européenne de défense commune et une monnaie européenne commune et d'ajouter qu'il en ferait autant aujourd'hui parce qu'il s'agissait d'idées intéressantes car elles avaient créé de l'emploi.

« Il nous faut plus de vote à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité. Nous avons besoin de la coopération renforcée et de la différenciation pour entretenir la dynamique de l'intégration. En ce sens, rien n'a changé depuis Maastricht », a-t-il ajouté.

Alors qu'on lui demandait si les pays en difficultés comme l'Espagne, l'Italie et la Grèce auraient dû être exclus de l'euro dans un premier temps, Jacques Delors a répondu : « L'esprit de l'Union européenne c'est que chacun doit participer à tout un jour. Les 17 ne doivent pas oublier les 27. »

Il a d'ailleurs rappelé que ces pays ont intégré la zone euro parce qu'ils avaient fait les préparatifs nécessaires pour ce faire et que trop rares étaient alors ceux qui, au Conseil, s'inquiétaient de leur endettement croissant, parce que leurs performances économiques et la situation de leur marché de l'emploi étaient bonnes et qu'il n'y avait alors pas d'obsession de l'argent.

En réponse à une question sur une éventuelle dynamique positive qu'aurait engendrée l'élargissement, Jacques Delors a estimé que « l'élargissement était un événement favorable et heureux. Certes, c'est une dynamique difficile à gérer mais c'était, et c'est toujours, une évolution heureuse. Oui, les choses sont plus compliquées mais l'Europe n'a jamais été supposée être réservée à quelques pays seulement », a-t-il résumé.

Sur les conséquences pour l'UE d'une éventuelle implosion de la Grèce, Jacques Delors a déclaré « espérer que tous les partis grecs parviendraient à un accord et permettraient au gouvernement de poursuivre son action, mais aussi que la Troïka adapterait sa position en conséquence ».

Au sujet de la possibilité de revenir sur la libre circulation des personnes, **l'ancien commissaire européen António Vitorino** a souligné que, malgré les controverses sur les accords de Schengen, « la libre circulation des personnes n'est pas un risque ».

« Un retour en arrière sur ce point ou sur d'autres libertés du Marché unique est impensable. Il n'est pas possible de choisir à la carte. Nous avons besoin d'une politique d'immigration et d'asile coordonnée car, sans elle, les autres éléments du Marché unique sont menacés », a-t-il indiqué.

Répondant à une question sur le rôle éventuel des euro-obligations dans la résolution des difficultés de l'Europe, **l'ancien président de la BEI Philippe Maystadt** s'est prononcé « en faveur de ces titres car ils concrétisent la solidarité financière nécessaire dans l'union monétaire ». Il a ensuite précisé : « Cependant, elles ne sont acceptables que si tous les membres observent les règles communes. On ne peut pas attendre de l'Allemagne qu'elle accepte cette solution si d'autres ne font pas preuve de discipline budgétaire. »

Pour **Joachim Bitterlich**, ancien conseiller du chancelier allemand Helmut Kohl, « parler des euro-obligations ne fait qu'augmenter l'euro-scepticisme en Allemagne. L'Europe manque totalement de leadership ».

Interrogé sur les raisons d'une si longue genèse de la politique étrangère commune de l'UE, Joachim Bitterlich a admis des erreurs, notamment la mise en place de l'Eurocorps, l'organe militaire de l'UE, que de nombreux pays, dont les Pays-Bas, avaient considéré comme une tentative déguisée de la France et de l'Allemagne de quitter l'OTAN. « Pour moi, c'était la fin de toute possibilité de politique étrangère commune », a indiqué Joachim Bitterlich, ajoutant : « Réglons la crise, et ensuite, quelqu'un devra lancer le débat sur une politique étrangère commune de l'UE ».

Le traité de Maastricht a donné naissance à l'Union européenne et lui a apporté une dimension politique en conférant à Bruxelles un pouvoir en matière de justice, d'affaires intérieures et de politiques économique et de défense. Auparavant, les compétences européennes se bornaient au commerce et à l'agriculture a indiqué **Hans Martens**, directeur du **European Policy Centre**.

Il a également rappelé que l'Acte unique européen, le traité de Maastricht et le Marché unique ont tous vu le jour quand Jacques Delors présidait la Commission européenne.

« Certains disent que nous aurions dû prévoir les défauts de Maastricht. Des erreurs ont été commises mais quand on avance dans l'inconnu, il n'est pas possible de tout prévoir. À présent, nous devons assumer. Le temps politique est long mais mieux vaut tard que jamais », a-t-il ajouté.

Selon lui, « sans l'euro, l'instabilité continuera et de nouvelles crises apparaîtront. La politique étrangère commune de Maastricht n'a été mise en œuvre que récemment. En matière de justice et d'affaires intérieures, nous avons assisté à des progrès dans les années 1990 mais des difficultés politiques surgissent aujourd'hui, alors même que les politiques communes sont plus nécessaires que jamais. »

« Le passé peut apporter un nouvel éclairage sur le présent. Un nouveau traité sera bientôt ratifié mais sa portée ne sera pas comparable à celle de Maastricht. Lors de la signature du traité de Maastricht, les négociateurs avaient anticipé les événements actuels mais n'avaient pu que définir les meilleurs compromis alors possibles. « Toutes les propositions de Jacques Delors n'ont pas été écoutées à l'époque », a rappelé **Yves Bertoincini**, secrétaire général de **Notre Europe**.