

Maastricht : les « 5 piliers » de la sagesse

*par António Vitorino, Président de Notre Europe
et Yves Bertoncini, Secrétaire général de Notre Europe*

Voilà 20 ans que le sommet de Maastricht a créé « l'Union européenne », en posant les bases de plusieurs initiatives politiques majeures, dont l'[Union économique et monétaire](#) (UEM)*. Il semble d'autant plus utile de mettre en perspective la postérité de ces initiatives que l'actualité des derniers mois les a placées sous le feu des projecteurs et des critiques, pour des raisons parfois justes, mais souvent excessives.

1 – Une union monétaire établie pour des raisons économiques et géopolitiques qui demeurent valides

Le sommet de Maastricht est d'abord célèbre pour avoir ouvert la voie à la création de l'euro. Pour des raisons économiques : « pas de marché unique sans monnaie unique », puisque la dévaluation des monnaies nationales fait obstacle à une saine comparaison des prix et obscurcit la visibilité des investisseurs. Mais aussi, et surtout, pour des raisons géopolitiques : après la chute du mur et la réunification de l'Allemagne, il s'agit de donner le signal d'une intégration européenne accrue et de sceller dans le marbre des traités et l'intimité des porte-monnaie la volonté d'union des Européens. Ce passage à la monnaie unique étant un sacrifice politique très lourd pour l'Allemagne, il s'est largement fait sur la base des critères de bonne gestion en vigueur dans ce pays.

Les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Maastricht n'ont pas su ou pas voulu tirer toutes les conséquences du « rapport Delors », qui les exhortait à bâtir une UEM équilibrée, et donc fondée sur une forte coordination des politiques économiques nationales. C'est seulement lors du sommet d'Amsterdam, en 1997, que le « règlement intérieur » de l'UEM a été défini de manière précise, avec l'adoption du Pacte de stabilité.

Ce que démontre la [crise en cours](#) est que ce « règlement intérieur », qu'il aurait fallu mieux respecter, comportait des imperfections, à la fois dans son champ (pas de suivi des dettes privées et des déséquilibres macro-économiques) et dans son application (avec des sanctions confiées à des Etats à la fois juges et parties). La récente réforme du Pacte de stabilité a d'ores et déjà permis de remédier à nombre de ces imperfections, avec des dispositions qui pourraient prochainement être inscrites dans les traités.

Que, par son ampleur, la crise actuelle ait conduit à rouvrir le débat sur les fondements mêmes de l'UEM n'est guère étonnant : mais cela devrait encourager chacun à indiquer si les raisons économiques et géopolitiques ayant guidé les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Maastricht ont réellement perdu toute pertinence – et si une Europe où chaque pays aurait gardé sa propre monnaie surmonterait mieux la tempête économique et financière en cours.

2 – L'adoption d'un « protocole social » bienvenue politiquement et juridiquement

« Maastricht », c'est aussi l'intégration d'un « [protocole social](#) » d'abord signé à 11, sous l'impulsion de Jacques Delors. Ce protocole exprime un message politique essentiel : celui d'une construction européenne équilibrée, pas uniquement dédiée à l'intégration marchande, certes bénéfique, mais à l'économie sociale de marché.

Le protocole social a fortement dynamisé la négociation entre partenaires sociaux, au niveau communautaire, où ils ont pu faire usage d'un droit d'initiative législative, et au sein des comités d'entreprises européens. Il a permis l'adoption de nombreux accords et normes, par exemple en matière de santé, d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail.

Ce protocole semble avoir peu à peu épuisé ses effets, mais l'adoption du Traité de Lisbonne et de la Charte des droits fondamentaux offre désormais de nouvelles bases juridiques propices à un nouvel élan. Nul doute que la

* Les mots soulignés renvoient à des documents accessibles sur le site de Notre Europe (www.notre-europe.eu).

crise actuelle doit inciter les autorités communautaires et nationales à s'en saisir : c'est avant tout, aujourd'hui comme hier, affaire de volonté politique.

3 – Une politique étrangère commune dépourvue de moyens, mais qui demeure un objectif à atteindre

Le sommet de Maastricht a aussi accouché de la fameuse « politique étrangère et de sécurité commune » (PESC), à partir du constat lucide que les Etats européens devaient unir leurs forces pour peser dans le monde de l'après-guerre froide. Le tort principal des chefs d'Etat et de gouvernement est de ne pas avoir donné à l'UE les moyens politiques et institutionnels de cette ambition, moyens qui furent progressivement renforcés par les Traités d'Amsterdam (Haut représentant) puis de Lisbonne (Service européen pour l'action extérieure).

Ce « nominalisme » imprudent a logiquement nourri un procès en inexistence de la PESC qui dure depuis 20 ans – alors même que l'UE a souvent agi de manière efficace sur le plan externe, notamment grâce à sa politique d'élargissement ou à sa politique commerciale. Au moins le sommet de Maastricht a-t-il eu pour vertu d'afficher la nécessité d'actions extérieures communes, d'ailleurs largement plébiscitées par les opinions publiques. Il appartient plus que jamais aux autorités nationales et européennes de leur donner corps, dans un monde où [l'Europe rétrécit](#).

4 – Une coopération structurée en matière de justice et d'affaires intérieures

Le « 3ème pilier » du Traité de Maastricht a consacré la mise en place d'une coopération policière et judiciaire visant à mieux réguler la libre circulation des personnes au sein de l'UE – cette fameuse « 4ème liberté » qui est la plus tangible de toutes. Il a aussi conduit l'UE à acquérir des compétences en matière d'immigration et d'asile.

Cette impulsion politique a progressivement donné lieu à un mouvement de communautarisation spectaculaire, en matière de droit civil, d'immigration, d'asile et de gestion des frontières (Traité d'Amsterdam), puis de droit pénal (Traité de Lisbonne), dans des matières pourtant fortement dominées par les souverainetés et les droits nationaux.

Beaucoup reste encore à faire pour faciliter la vie des Européens qui choisissent de s'installer dans un autre pays de l'UE. Beaucoup également s'agissant de la gestion de frontières externes devenues communes, mais dont la surveillance reste essentiellement nationale : il s'agit désormais de renforcer les [outils européens](#) mis en place pour appuyer les Etats membres (« Frontex », Fonds de solidarité, etc.) – sauf à miser sur un hypothétique retour aux frontières nationales, à la fois coûteux et inefficace.

5 – La proclamation d'une « citoyenneté européenne » qui reste à approfondir

Le sommet de Maastricht, c'est enfin l'affirmation que la construction européenne concerne directement les Européens, à qui elle confère des droits complémentaires de ceux qu'ils exercent au niveau national. Parmi ces droits, le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes, qui symbolise l'appartenance à deux espaces de vie au sein desquels chaque Européen doit pouvoir désigner ses représentants.

Les citoyens s'en sont saisis de manière souvent limitée, alors qu'ils ont davantage exercé leur droit à la libre circulation, devenu un « droit naturel » pour les jeunes générations. En renforçant encore les [pouvoirs du Parlement européen](#) et en instituant un « droit d'initiative citoyenne », le Traité de Lisbonne a accru les droits politiques des citoyens de l'UE – il reste à leur donner de bonnes raisons de s'en saisir davantage à l'avenir.

Il semble cependant utile de rappeler que la citoyenneté européenne s'exerce aussi au moment des élections nationales, puisque celles-ci désignent les membres du Conseil européen et du Conseil des ministres, dont le rôle est déterminant au niveau communautaire. Et que c'est au niveau national que l'essentiel des droits politiques des citoyens continue à s'exercer, dès lors que les interventions de l'UE sont régies par le « principe de subsidiarité », lui aussi proclamé à Maastricht.

20 ans après le sommet qui les a institués, il semble au total que les « cinq piliers » du Traité de Maastricht offrent des fondements politiques et juridiques sur lesquels il demeure toujours aussi utile de s'appuyer – il serait sage de s'en aviser en ces temps troublés.