



Présentation	<b>3</b>
Redonner du sens à la Construction européenne <i>Lionel Jospin</i>	<b>9</b>
Réunifier l'Europe <i>Jacques Delors</i>	<b>31</b>
De la Confédération à la Fédération <i>Joschka Fischer</i>	<b>57</b>
Reconstruire l'Europe à partir de l'euro <i>Dominique Strauss-Kahn</i>	<b>85</b>
Un cœur fort pour l'Europe <i>Giuliano Amato</i>	<b>107</b>
Questions à Joschka Fischer <i>Hubert Védrine</i>	<b>119</b>

# Le semestre et la décennie

**A**lors que la France prend la présidence de l'Union européenne, il était naturel pour la Fondation Jean-Jaurès de publier le discours -désormais célèbre - prononcé à Humboldt par Joschka Fischer. Il s'agit, en effet, d'un texte stratégique qui mérite d'être analysé, dans son intégralité, et pas seulement d'une icône médiatique qu'il conviendrait, par réflexe, d'encenser ou de dénoncer.

De surcroît, ce discours a eu, entre autres mérites, de lancer –et de lancer sérieusement– un débat décisif sur l'avenir, ou, plutôt, les avenir de l'Union européenne. Il a été abondamment relayé et nous publions quelques unes des réactions qui l'ont suivi - celles de Dominique Strauss-Kahn à Stresa, ou de Giuliano Amato et de Hubert Védrine dans *Le Monde* – voire précédé – le discours de Jacques Delors à Aspen.

**E**n même temps, nous savons que c'est autour d'un double horizon que doit aujourd'hui se structurer la réflexion sur l'avenir de l'Union européenne : le semestre et la décennie.

Le semestre, parce que la France préside l'Union avec pour ambition, notamment, de faire aboutir une vision exigeante de la Conférence intergouvernementale- et d'autres objectifs présentés, pour le cinquantième anniversaire de la " Déclaration Schuman ", par Lionel Jospin à l'Assemblée nationale.

La décennie, parce que le débat lancé par Joschka Fischer ne peut espérer trouver plus tôt de débouché politique et institutionnel.

Le semestre *et* la décennie, parce que les deux échéances sont inextricablement liées dans la mesure où, pour reprendre la formule de Pierre Moscovici – qui, il y a un an, nous avait accordé un entretien sur la construction européenne\* - il faut " faire œuvre de mécaniciens avant de faire œuvre de constructeurs ".

Le débat ne fait donc que commencer. La Fondation Jean-Jaurès, qui vient de mettre en place un groupe de travail " Europe 2010 " et de créer le Club " Génération européenne ", y prendra toute sa part.      c

---

(\*) *Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, juin 1999, n°12

---

Les avenir  
de l'Union européenne

*Quo vadis Europa ?*

N° 16 - juillet 2000

---

# Redonner du sens à la Construction européenne

Lionel Jospin  
*Premier ministre*

Assemblée nationale, France, 9 mai 2000

XXXXXXXXXXXX



Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

**A**u moment où notre pays se prépare à la Présidence de l'Union européenne, il est naturel que le Gouvernement présente au Parlement les enjeux, les lignes de force et les priorités de la Présidence française. Je le fais aujourd'hui à l'Assemblée nationale au nom du Gouvernement. Ces priorités ont été élaborées collectivement par celui-ci, puis examinées et arrêtées avec le Président de la République.

**I**l y a cinquante ans, jour pour jour, la France prenait l'initiative de ce qui allait devenir l'Union européenne. La " Déclaration SCHUMAN " - que nous commémorons aujourd'hui -, le Traité de Paris sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis le Traité de Rome, l'Acte Unique, les Traités de Maastricht et d'Amsterdam : autant

d'étapes dans la réalisation de l'idéal visionnaire d'une poignée d'hommes qui ont voulu, sur les leçons et dans les ruines du fascisme et de la guerre, sceller la réconciliation entre l'Allemagne et la France, établir la paix entre les Nations d'Europe et bâtir, dans la prospérité, une communauté de destin.

**A** l'heure où la France s'apprête à assumer, à compter du premier juillet prochain, la Présidence du Conseil de l'Union européenne, nous pouvons mesurer l'œuvre accomplie en un demi-siècle : l'Europe est libre, l'Europe est en paix, l'Europe est unie. Elle s'est affirmée comme un modèle d'intégration sans équivalent dans le monde. Un modèle que bien des peuples, bien des pays nous envient - et d'abord les treize pays candidats qui aspirent à nous rejoindre au sein de l'Union.

**D**e cette grande aventure collective, notre pays a été un des artisans majeurs. Il a contribué à façonner les traits qui sont aujourd'hui ceux du visage de l'Europe. A l'heure des choix, la France a toujours su faire avancer cette entreprise commune, de façon pragmatique mais résolue.

**L**e Gouvernement que je dirige a apporté sa pierre à l'édifice. Depuis près de trois ans, il a pris une large part des nouvelles orientations qui ont été décidées pour rapprocher l'Europe de ses citoyens, pour faire de l'Europe un espace de croissance économique mais aussi de cohésion sociale.

**L**a France va exercer la Présidence à un moment

décisif. Des perspectives historiques s'ouvrent avec la fin de la coupure de l'Europe qui se concrétiseront par l'élargissement de l'Union. Mais de réelles interrogations se font jour quant au fonctionnement d'un ensemble qui comptera progressivement vingt, vingt-cinq, peut-être trente membres, quant à son avenir en tant qu'organisation politique, quant à sa capacité à peser sur les affaires du monde.

**R**épondre à ce défi exige qu'avec nos partenaires nous redonnions du sens à la construction européenne. Un sens qui paraît parfois s'estomper et que je voudrais à présent affirmer devant vous.

**L'**Europe est une union de Nations. Une union librement et pleinement consentie par les peuples. Loin d'être la négation de la Nation, l'Europe en est le prolongement et l'approfondissement. Les affaires " européennes " ne sont plus des affaires " étrangères " ; le débat européen n'est pas une donnée externe au débat national. La France existe pleinement, mais ne peut être séparée de l'Europe.

**L'**Europe est un modèle de civilisation. Une civilisation fondée sur la rencontre de cultures qui, par le dialogue, s'enrichissent et se fécondent. Une civilisation où la démocratie, la liberté - les libertés - s'épanouissent.

**L'**Europe doit être un espace de croissance - une croissance mise au service du plein emploi et de la cohésion sociale. L'Europe doit, dans cette perspective, reconquérir une prééminence technologique,

**“ L’Europe est une union de Nations.**

**L’Europe est un modèle de civilisation.**

**L’Europe doit être un espace de croissance. ”**

favoriser la créativité, défendre ses intérêts collectifs dans la compétition mondiale, contribuer à une globalisation maîtrisée. L’Europe est, pour nous, un ensemble où les luttes sociales ont fait avancer la conquête de l’égalité et de

la justice, et où la performance économique est indissociable du progrès social.

**Voilà ce qu’est pour nous l’Europe, notre Europe.**

Mesdames et Messieurs les Députés,

**L**a France souhaite conduire une Présidence ambitieuse tout en l’inscrivant dans la continuité des travaux de l’Union européenne. Dans cette perspective, le Gouvernement, comme organe politique collégial, et chacun des ministres qui le composent seront pleinement mobilisés pour assumer la responsabilité qui nous est confiée. Ce sera le cas, plus particulièrement, du ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, qui présidera le Conseil, et de Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des Affaires européennes, qui représentera la France.

**T**rois axes guideront la Présidence française :

- une Europe au service de la croissance et du plein emploi ;
- une Europe plus proche des citoyens ;
- une Europe plus efficace et plus forte.

## **I - Premier axe, une Europe au service de la croissance et du plein emploi.**

**C**omme nous nous y étions engagés devant les Français, nous avons mis ces questions au cœur de l’action européenne : à Amsterdam, avec la résolution sur le pacte de solidarité et de croissance ; à Luxembourg, avec la première réunion du Conseil européen consacrée à l’emploi ; à Cardiff, en mettant l’accent sur la réforme économique ; à Cologne, enfin, avec l’idée d’un Pacte européen pour l’emploi.

**C**’est dans le même esprit que nous soutenons l’action de la Présidence portugaise, dont je tiens à saluer ici l’excellent travail. La conjugaison de nos efforts nous a permis de définir, lors du Conseil européen de Lisbonne, un objectif stratégique qui répond à celui que nous avons fixé pour notre propre pays : la reconquête du plein emploi à l’horizon de la décennie. Pour y parvenir, une croissance annuelle moyenne de 3 % est devenue une référence commune aux Quinze.

**D**ans cette perspective, nous allons travailler à la mise en œuvre des propositions concrètes adoptées à Lisbonne.

**N**otre première priorité sera l’adoption d’un “ agenda social ”. La modernisation économique en Europe est inséparable du renforcement du modèle social européen. S’il faut, certes, satisfaire aux exigences de la compétition économique



mondiale, nous n'entendons pas renoncer au modèle de société que nous avons construit depuis un demi-siècle. Une Europe plus forte, plus compétitive, c'est aussi une Europe au service de la justice sociale. Je souhaite donc que le contenu de cet agenda soit ambitieux : une protection sociale élevée, un droit adapté aux évolutions de l'organisation du travail, une politique de l'emploi qui tienne compte des mutations de l'appareil industriel, la lutte contre l'exclusion et contre toutes les formes de discrimination. A cette fin, nous définirons un programme de travail à l'horizon de cinq ans avec la Commission européenne et tous les acteurs concernés -gouvernements, Parlement européen, partenaires sociaux, milieux associatifs.

**N**otre deuxième priorité est le renforcement du pôle économique que nous avons contribué à créer, à côté du pôle monétaire représenté par la Banque centrale européenne. Symbole de l'identité européenne, l'euro a contribué fortement à notre stratégie collective de croissance et d'emploi. L'euro a, jusqu'à présent, d'autant mieux joué ce rôle qu'il repose sur des fondements solides : la croissance économique de la zone euro s'accélère, les pressions inflationnistes sont contenues, les transactions courantes sont en excédent, le pouvoir d'achat des citoyens européens est garanti. L'euro a joué le rôle de " bouclier " qu'on attendait de lui, mettant ainsi l'Europe à l'abri des désordres monétaires. Au regard de ces atouts majeurs et du fort potentiel de croissance de la zone euro, nous ne pouvons pas être satisfaits de l'évolution actuelle de son cours. Nous

devons donc renforcer le rôle de " l'euro 11 " et veiller à la coordination de nos politiques économiques, avec le souci d'assurer une meilleure visibilité de la politique économique de la zone euro et de l'autorité, naturellement politique, la conduisant. Nous y contribuerons sous notre Présidence.

**N**ous nous efforcerons également, malgré des réticences bien connues, de faire avancer l'harmonisation fiscale nécessaire au bon fonctionnement du marché unique et à la lutte contre la concurrence déloyale. L'Europe doit aussi mettre en œuvre de nouvelles régulations économiques. Et pour cela hâter l'organisation de la scène financière internationale, à travers notamment l'adoption de la directive sur le blanchiment des capitaux, en soutien de l'action menée dans le cadre du G7. Nous poursuivrons la lutte contre la criminalité organisée en favorisant le rapprochement des dispositions juridiques relatives au dépistage et à la confiscation d'avoirs d'origine criminelle ou provenant de centres off-shore.

**N**otre troisième priorité est de placer l'Europe à la pointe de la société de l'information. Pour nourrir sa croissance et retrouver le plein emploi, l'Europe doit s'affirmer comme le continent de l'innovation. Nous soutiendrons la création d'entreprises innovantes grâce au capital-risque. Au profit de la compétitivité de nos entreprises, nous encouragerons l'Internet de deuxième génération ainsi que les contenus et les services européens. Nous nous emploierons à faire progresser l'adaptation du

cadre réglementaire européen aux exigences de la société de l'information. Dans le même temps, il nous faut préserver la cohésion sociale face à la menace de " fracture numérique ". Nous progresserons vers l'objectif, prévu à Lisbonne, d'un raccordement de toutes les écoles à l'Internet d'ici la fin 2001.

**N**otre quatrième priorité sera la construction d'un véritable espace européen de la connaissance. Celle-ci est d'autant plus indispensable que c'est par l'éducation que les jeunes Européens acquerront les références culturelles communes indispensables à l'émergence d'une citoyenneté et d'une Europe politiques. L'Europe, dans sa diversité, est forte de son système éducatif comme de sa recherche fondamentale et appliquée. Elle dispose ainsi d'atouts décisifs dans la compétition économique internationale. Mais nous devons encore étoffer les échanges et la confrontation des idées, des pratiques et des techniques. C'est pourquoi il reviendra à notre Présidence de définir une démarche permettant de lever les obstacles qui demeurent encore à la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs au sein du continent. L'objectif pourrait être de multiplier par dix, en cinq ans, le nombre d'étudiants en mobilité.

**L**es priorités que je viens d'évoquer se traduiront par des programmes de travail dont la mise en œuvre dépassera naturellement le second semestre 2000. Mais elles amplifieront la réorientation de l'Europe vers la croissance et l'emploi.

---

## **II - Deuxième axe de notre Présidence, une Europe plus proche des citoyens.**

---

**C**ela signifie une Europe qui répond à leurs préoccupations.

**Au premier rang de celles-ci figurent sans aucun doute la santé publique et la protection des consommateurs.** Nous avons tous à l'esprit, en particulier, le dossier de la " vache folle ". Je souhaite que nous puissions jeter les fondations d'une " autorité alimentaire européenne indépendante ", telle que la Commission européenne l'a préconisée dans son Livre blanc sur la sécurité des aliments. La France cherchera aussi à faire progresser la réflexion sur le principe de précaution, en s'appuyant sur les travaux que nous avons menés au plan national. Elle s'attachera à ce que des mesures concrètes soient adoptées pour renforcer l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des filières.

**Une autre préoccupation majeure est l'accès de tous à des services publics de qualité,** respectant pleinement les impératifs de continuité, de fiabilité et d'égalité. La Présidence française sera donc l'occasion d'un travail de réflexion sur l'importance des services d'intérêt général en Europe.

**Dans le domaine de l'environnement,** la Présidence française s'efforcera, lors de la Conférence de la Haye de novembre 2000, de faire franchir à l'Europe une étape déterminante dans la mise en œuvre du protocole de Kyoto visant à lutter contre

l'effet de serre. La conférence préparatoire qui se tiendra à Lyon, en juillet prochain, constituera, à cet égard, une échéance importante. Je suis heureux de rappeler que la France a été le premier pays européen à avoir adopté un programme national de lutte contre l'effet de serre.

**P**our ce qui concerne la sécurité dans les transports, je souhaite - comme je l'avais dit immédiatement après le naufrage de l'Erika - que notre Présidence permette l'adoption d'un ensemble cohérent et concret de mesures visant à l'amélioration de la sécurité du transport maritime. Nous viserons aussi de réelles avancées dans l'harmonisation des temps de travail dans le transport routier.

**L**a maîtrise de la politique d'immigration et du droit d'asile intéresse légitimement nos concitoyens. Elle justifie qu'une action concertée soit entreprise à l'échelle européenne. Des orientations importantes ont été décidées en octobre 1999, lors du Conseil européen spécial qui s'est tenu à Tampere, en Finlande. J'entends que notre Présidence engage la mise en œuvre pour ce qui concerne, en particulier, la délivrance des titres de séjour de longue durée, l'harmonisation des conditions d'accueil et le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière.

**Q**uant à la réalisation d'un espace judiciaire européen, la multiplication de situations souvent dramatiques - concernant par exemple les enfants de couples binationaux divorcés - appelle l'adop-

tion, sous notre Présidence, de mesures visant notamment à la reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires. Cette reconnaissance mutuelle sera également importante pour nos entreprises. Plus largement, nous devons aussi progresser vers la création d'un réseau judiciaire européen.

**D**ans un autre domaine, *celui du sport*, il faut que le second semestre 2000, qui sera riche en événements - je pense au Tour de France, au championnat d'Europe de football ou aux Jeux Olympiques de Sydney -, soit l'occasion de renforcer l'efficacité de l'action européenne contre le dopage. Au-delà, une déclaration pourrait être adoptée au Conseil européen de Nice pour affirmer, dans le droit communautaire, la spécificité et le rôle social de ce secteur.

**E**nfin, nous devons préparer les Français - et les Européens - à *la mise en circulation de l'euro*. Certes, le passage pratique à l'euro relève d'abord de la responsabilité des Etats et des gouvernements - et nous y veillerons pour ce qui nous concerne. Néanmoins, nous devons, sans attendre, accorder, au plan communautaire, une attention particulière à la préparation de cette échéance. Nous devons mettre en place un échange plus étroit d'informations et une meilleure coordination entre les Etats membres afin de préparer concrètement l'introduction, en janvier 2002, des billets et des pièces en euro.

**R**épondre aux préoccupations des citoyens de l'Europe, Mesdames et Messieurs les Députés, c'est aussi veiller à ce que *leur sécurité collective à l'échelle du continent européen soit assurée.*

Notre Présidence sera ainsi l'occasion de confirmer la perspective historique que nous avons ouverte depuis près de deux ans avec l'ébauche d'une *Europe de la défense*. On se souvient des débats qui ont conduit, sur ces mêmes bancs - dans un tout autre contexte historique -, à l'échec de la Communauté européenne de défense, en 1954. Je vous invite à mesurer le chemin parcouru depuis cette date. Notre pays a joué depuis quelques mois un rôle essentiel pour donner à la défense européenne des perspectives crédibles. Nous entendons mettre à profit notre Présidence pour préparer le passage aux structures définitives de cette Europe de la défense. Grâce au rapprochement de ses forces armées, il faut que l'Europe, fidèle à son attachement à la paix et au respect du droit international, puisse assurer sa sécurité et participer à la prévention des conflits à travers le monde. Le déploiement réussi de l'Eurocorps au Kosovo en est un jalon. Il nous faut aller plus loin. C'est à cela que nous travaillons, semaine après semaine, en étroite coordination avec nos partenaires. Si nous y parvenons au cours du second semestre 2000, nous aurons franchi une étape décisive dans la construction d'une Europe politique.

Mesdames et Messieurs les Députés,

**P**our que nous puissions mener à bien ces priorités, pour que nous puissions faire progresser le modèle européen, pour que l'Europe soit au service de tous ses citoyens et qu'elle soit ressentie comme telle par eux, il est indispensable que l'Union européenne fonctionne mieux.

---

### **III - Nous voulons une Europe plus efficace et plus forte.**

---

**S**i, depuis quinze ans, l'Europe a su franchir des étapes décisives - l'achèvement du marché unique, la création de l'euro -, elle n'a pas, en revanche, échappé à la critique d'être une construction souvent élitiste et tournée avant tout vers l'économie et le commerce, en négligeant, du moins jusqu'à une période récente, les questions - pourtant essentielles - du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion. Par ailleurs, la question de son fonctionnement et de l'efficacité de ses mécanismes de prise de décision a été posée, tout particulièrement dans la perspective de l'élargissement.

**L**es sentiments de nos concitoyens à l'égard de l'Europe sont mêlés. D'une part, l'adhésion à l'Europe ne se dément pas - elle se renforce, même -; d'autre part, l'incompréhension du fonctionnement et de certaines actions de cette Europe se fait croissante. Nous percevons tous cette contradiction. Les citoyens transposent logiquement au niveau européen l'exigence de transparence et d'efficacité dans l'action publique qu'ils formulent à l'égard des gou-

vernements nationaux. Ils veulent que la construction européenne sorte de l'opacité technocratique qui lui est souvent reprochée. Les citoyens d'Europe entendent que l'Union se recentre sur leurs préoccupations, préoccupations qu'ils expriment en particulier à travers leurs élus au Parlement européen et dans les Parlements nationaux. Ils veulent aussi que les compétences de l'Union et celles de chacun des Etats soient mieux définies. C'est ce que doit permettre une reconnaissance plus grande du principe de *subsidiarité*. Des avancées novatrices doivent être faites dans cette direction. Ils veulent surtout connaître - et choisir - l'avenir où les conduit la construction européenne. Ils veulent, en un mot, que l'Europe soit effectivement dirigée, gouvernée et contrôlée dans l'esprit et selon les règles des démocraties parlementaires.

**R**enforcer l'adhésion au projet européen, conforter le sentiment d'appartenance de nos concitoyens à une communauté de destin, une communauté fondée sur des valeurs partagées, régie par des principes démocratiques et conduite par des acteurs responsables devant les peuples : *tel sera le cap politique de notre Présidence.*

**U**ne occasion nous sera donnée de consacrer cette communauté de valeurs en faisant aboutir, à la fin de l'année 2000, le projet de *Charte européenne des droits fondamentaux*. Le moment venu, c'est-à-dire dans les dernières semaines de notre Présidence, nous verrons à quel contenu aboutira l'instance - à laquelle participent le Parlement

européen et les Parlements nationaux - chargée de la rédaction de cette Charte. Il sera alors plus aisé de préciser le statut juridique de ce texte. Nous ne convaincrions les citoyens d'Europe de l'intérêt de cette Charte que si nous montrons qu'elle consacre avant tout une démarche politique, visant à rendre les institutions européennes plus sensibles à leurs préoccupations : liberté et justice, croissance et emploi, santé et sécurité, égalité des chances, environnement. La Charte saura alors trouver, sinon nécessairement son intégration dans les traités, du moins sa place dans la conscience politique des Européens.

**M**ais pour prendre corps, cet idéal de valeurs partagées doit être porté par des institutions aussi démocratiques, légitimes et efficaces que possible. C'est pourquoi le second semestre 2000 sera un moment décisif pour *la réforme des institutions de l'Union européenne.*

**C**ette réforme est nécessaire parce que l'Union européenne d'aujourd'hui ne fonctionne pas bien. Elle est indispensable pour qu'une Europe élargie puisse encore avancer. S'agissant de la réforme des institutions, je ne vais pas entrer ici dans leur détail, ce qui relève d'un débat que le Gouvernement poursuit assidûment avec la Représentation nationale. Je rappellerai cependant la nécessité de régler trois questions centrales qui ne l'ont pas été à Amsterdam : rendre à la Commission une taille et une organisation susceptibles de lui permettre d'assumer son rôle d'impulsion ; géné-

raliser - à quelques exceptions près - le champ du vote à la majorité qualifiée, pour éviter la paralysie ; rendre plus fidèle aux réalités démographiques le poids relatif de chaque Etat membre dans les décisions prises par le Conseil de l'Union.

**J**e mentionnerai aussi la nécessité de réformes qui, pour ne pas relever des traités, n'en sont pas moins importantes : elles concernent, pour l'essentiel, l'organisation et les méthodes de travail de la Commission et du Conseil. Il nous faut, en particulier, un Conseil mieux structuré, à même d'exercer une meilleure coordination des activités de l'Union et assumant l'ensemble de ses prérogatives par rapport à celles de la Commission européenne et du Parlement européen.

**N**ous nous efforcerons donc de conduire à son terme la négociation engagée au début de l'année sous les auspices de la Présidence portugaise, et qui concerne les réformes strictement indispensables au fonctionnement de l'Union.

**D**ans le même temps, afin de faciliter la poursuite du processus d'intégration européenne, nous devons améliorer, pour le rendre plus souple et plus efficace, un dispositif institutionnel qui existe déjà dans l'Union, celui de la *coopération renforcée*.

**C**ette approche permet à quelques Etats d'aller plus vite et plus loin dans l'Union. L'Union Économique et Monétaire en constitue une illustration.

Grâce à ces coopérations renforcées, certains Etats pourront progresser dans l'intégration, en laissant toujours aux autres Etats membres la possibilité de les rejoindre à leur rythme. Cette perspective, nous en sommes tous conscients, est essentielle. Elle le sera encore davantage dans une Union élargie. C'est là, j'en suis convaincu, le moyen de poursuivre - en évitant le sempiternel débat entre modèles fédéral ou confédéral - la démarche pragmatique qui a toujours prévalu et qui était celle des " Pères fondateurs ", démarche seule susceptible de prendre en compte le caractère évolutif de notre famille européenne.

***“ La perspective des coopérations renforcées est le moyen de poursuivre -en évitant le sempiternel débat entre modèles fédéral ou confédéral- la démarche pragmatique qui était celle des « Pères fondateurs » ”***

**J**e sais que des réflexions plus larges sont en cours. Au-delà du souci d'éviter la dilution ou la paralysie d'une Union très élargie, comment poursuivre le projet européen ? Quelques idées ont été lancées : une réforme profonde des institutions de l'Union, qui redéfinirait les rôles du Conseil, du Parlement ou de la Commission, voire donnerait lieu à la création d'institutions nouvelles ; ou bien la constitution par une " avant-garde " de quelques pays d'une fédération d'Etats-Nations - un noyau dur - caractérisée par un surcroît d'intégration ; ou bien encore l'élaboration d'une " Constitution " européenne, redéfinissant les compétences et les modes d'action entre l'Union et les Etats membres. Ces réflexions, comme le dialogue qu'elles suscitent, sont légitimes et doivent être poursuivies activement.

Elles doivent l'être avec un degré suffisant de réalisme pour être partagées et avoir des chances de déboucher.

**R**egarder plus loin, avoir à l'esprit le fonctionnement d'une Union élargie à une trentaine de membres, ne doit pas pour autant conduire à bâcler les réformes que nous devons faire aujourd'hui. Affirmer que ces réformes seront sans doute insuffisantes sur le long terme n'est pas faux ; mais en tirer prétexte pour essayer de bouleverser l'équilibre des institutions ne serait pas raisonnable.

**L'**Europe va affirmer son unité. Nous devons y être prêts. Les pays candidats ont façonné l'histoire de notre continent et veulent partager avec nous une communauté de destin. Ils ont vocation à nous rejoindre. Certains parmi eux attendent particulièrement, pendant notre Présidence, des décisions importantes concernant sinon le calendrier précis des prochains élargissements, en tout cas des choix clairs de méthode pour la fin des négociations. Nous devons répondre à ces attentes.

**O**r l'élargissement soulève des questions fortes. Une Union de trente membres peut-elle véritablement fonctionner ? Si oui, comment ? Un ensemble élargi - forcément plus hétérogène - peut-il se doter d'une politique économique et sociale qui soit cohérente et efficace ? Comment veiller à ce que l'Union, en s'élargissant, ne se réduise pas à une zone de libre-échange mais reste une véritable communauté ?

**I**l faut bien préparer l'Union au bouleversement sans précédent que représentera l'élargissement. C'est ce que nous avons indiqué, peu après notre arrivée aux responsabilités, puis avec l'Italie et la Belgique, au moment même de la signature du traité d'Amsterdam. C'est ce que l'Assemblée nationale et le Sénat ont solennellement confirmé en autorisant la ratification de ce traité. C'est ce qui a été admis par l'ensemble de nos partenaires. Mais il faut être clair aussi sur le rythme de ces évolutions : s'il n'est pas question de retarder le processus historique de l'élargissement, il n'est pas question non plus de brûler les étapes.

**P**our être réussi, le processus d'élargissement doit être maîtrisé. C'est notre conviction. Tel sera le sens des réunions de la Conférence européenne qui seront organisées au cours du second semestre 2000 - et notamment de celle qui se tiendra, en décembre, à Nice, avant le Conseil européen. Ces réunions devront être l'occasion de renforcer encore notre dialogue avec les pays candidats. Ensemble, nous préfigurerons le cheminement politique qui conduira ces pays dans l'Union, au terme du processus de négociation qui a été engagé.

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

**D**onner à l'Europe les moyens institutionnels de sa cohérence et de son rayonnement, lui conférer une volonté politique, contribuer à en faire un espace de croissance et de plein emploi, lui per-

mettre de prendre toute sa place sur la scène internationale : voilà les objectifs auxquels nous voulons, au cours de notre Présidence, travailler avec détermination, en étroite association avec vous.

**L'**Europe nous a apporté beaucoup depuis cinquante ans et reste une promesse pour la grande et vieille nation qu'est la France. Avec l'Europe, notre pays se donne des atouts pour se projeter vers le monde, pour défendre ses intérêts, pour faire vivre les valeurs qui fondent son identité.

**La** Présidence à venir nous offre une grande chance : celle de montrer que notre pays est demeuré fidèle à sa vocation de bâtisseur, à son ambition de contribuer à l'édification d'une Europe plus unie et plus forte. Nous avons su, il y a cinquante ans, ouvrir la voie. Sachons aujourd'hui réunir la famille européenne et lui donner les moyens d'être un des acteurs majeurs du XXI<sup>e</sup> siècle, en préservant cette combinaison -unique- de souverainetés partagées et d'identités respectées qui fait l'originalité et la fécondité de l'aventure européenne.

Je vous remercie.

C

---

# Réunifier l'Europe

**Jacques Delors**  
*Ancien Président de la Commission  
européenne  
Président de Notre Europe*

Institut Aspen, Berlin, 14 novembre 1999





**A**vec l'effondrement de l'empire soviétique, l'Histoire a repris sa marche en Europe. Mais si la chute du Mur de Berlin a bien ouvert la voie à la réunion des Européens, les dix années qui nous en séparent n'ont été pour les pays libérés du communisme qu'une étape dite de " transition " vers l'économie de marché et la démocratie. Pour nombre d'entre eux, l'avenir reste incertain.

**O**n ne parle plus aujourd'hui de " l'autre Europe ", comme on avait coutume de le faire, mais des " PECO ", c'est-à-dire des pays d'Europe centrale et orientale et je crains que ce jargon ne trahisse à nos yeux, le sentiment que ces pays ne font pas encore partie de notre monde. Beaucoup reste à faire et - ne nous trompons pas - il ne s'agit pas seulement d'élargir l'Europe comme nous l'avons fait, en Europe occidentale, lorsque la Com-

munauté est passée de six à neuf, puis à dix, à douze et à quinze. Notre mission historique est de réunifier l'Europe, dans ses valeurs communes comme dans sa diversité.

**L**orsque l'Histoire s'est remise en marche à Berlin, elle l'a fait à sa façon, cahin-caha. A nous de lui donner un sens, faute de quoi nous n'en serons que les jouets et, vraisemblablement, les victimes.

**C'**est pourquoi nous devons être parfaitement conscients à la fois des personnalités propres de chacun de ces pays et aussi des traces qu'ont pu laisser quarante ans d'idéologie totalitaire et d'organisation économique et sociale à la fois centralisée, paternaliste et inefficace. En ce sens, il nous faut parler de la dimension culturelle de l'élargissement.

**T**outes ces nations - plus ou moins grandes, plus ou moins petites - ont, dans leur mémoire et leurs gènes, toute une histoire parsemée de drames et de ruptures. Face à ce grand idéal de paix qui est le trésor central de la construction européenne, il convient de prendre conscience de cette dimension géopolitique.

**E**n insistant aussi sur le changement d'échelle, puisque c'est à quelque trente pays membres à présent qu'il faut envisager une Europe dont les frontières à l'Est demeureront sans doute longtemps incertaines. Nous voulons insister sur la lourdeur de l'héritage qu'il convient d'assumer car, sous pei-

ne d'échouer, ne nous faudra-t-il pas surmonter l'ensemble des drames et des erreurs du siècle qui s'achève ? Transcender cette interminable guerre civile européenne qui a tourné par deux fois à la guerre mondiale, pour se nourrir ensuite de la guerre froide entre les deux superpuissances. Surmonter les vicissitudes de la diplomatie de l'entre-deux guerres, avec l'échec du Traité de Versailles, la guerre d'Espagne, la honte de Munich et le choc du pacte germano-soviétique, surmonter enfin l'impuissance des grands, comme des petits Etats européens, des soit-disants vainqueurs, comme des vaincus et recréer, entre eux, l'ordre et la paix sur le continent ?

**Q**uel peut être ce projet politique, j'allais dire ce contrat de mariage acceptable, mieux désiré par les pays candidats. Et, car il n'est pas possible d'éviter la difficulté, quelle architecture institutionnelle est-elle la mieux à même de faire de cette grande Europe un ensemble efficace, transparent et démocratique ?

## 1. La dimension culturelle

**E**voquer la dimension culturelle de l'Europe, c'est poser la question de l'identité européenne, ou, plus raisonnablement, des identités européennes, sans craindre de secouer le kaléidoscope pour y voir apparaître des images fortes et souvent contradictoires.

**P**eut-on réunifier l'Europe sans s'interroger sur cette identité et sans essayer de faire émerger la conscience que les Européens devraient avoir d'eux-mêmes ? Franchement, je ne le crois pas, même si l'entreprise s'avère risquée et difficile.

**Q**ue la spécificité de l'Europe soit toute de diversité, de contrastes et de contradictions - qu'il s'agisse de langues, de religion, de philosophie, d'organisation sociale ou, plus simplement de climats, d'agriculture, de cuisine et d'art de vivre, voilà qui ne fait guère de doute, mais ne devrait pas nous dissuader de poursuivre notre analyse. Rappelons au passage à tous ceux qui y trouvent des raisons de renoncer à ce projet, quelques évidences. Tous ces Européens voyagent dans les

mêmes avions, circulent dans les mêmes voitures et sur les mêmes autoroutes, descendent dans les mêmes hôtels, prennent leurs vacances sur les mêmes plages. De plus, ils mangent de plus en plus souvent la même nourriture, voient à la télévision les

***“ Peut-on réunifier l'Europe sans s'interroger sur l'identité européenne et sans essayer de faire émerger la conscience que les Européens devraient avoir d'eux-mêmes ? ”***

mêmes images, partagent des phobies identiques, se précipitent pour voir les mêmes films, s'enthousiasment pour les mêmes sports, s'habillent de la même façon, se nourrissent des mêmes lectures. Ils s'abreuvent aux mêmes sources d'information ou de réflexion et ont au moins une langue d'expression commune, même s'il s'agit d'un sabir qui n'a, avec la langue de Shakespeare ou de la reine Victoria, que de lointains rapports.

**M**ais, me rétorquerez-vous, il s'agit plus là d'un effet de la mondialisation en voie de se faire que d'un rapprochement progressif des modes de vie dû à une sorte de miracle européen. Je le concède volontiers et vous propose d'aller plus loin dans cette quête de l'identité européenne. Je serais tenté d'évoquer, au risque de fâcher certains d'entre vous, notre héritage commun : la civilisation judéo-chrétienne, la démocratie d'inspiration grecque, le droit romain, les Lumières. Sans oublier les apports de ceux qui nous ont envahis et occupés qui, comme les fils de l'Islam, nous ont laissé des témoignages éloquentes de leurs innovations et de leur religion. Et, aujourd'hui, nous coexistons, à nouveau, avec eux, à la suite des mouvements d'immigration de ce demi-siècle.

**M**ais, allons plus loin. Au célèbre Congrès de La Haye de 1948, où se retrouvèrent responsables politiques et intellectuels militant tous pour une Europe unie, il me semble que l'on vit surgir l'âme de l'Europe. Je n'en retiendrai que quelques traits fondateurs de l'esprit européen.

“L’Europe, c’est la terre des hommes continuellement en lutte avec eux-mêmes” déclarait alors Hendrik Brugmans, qui deviendra le premier recteur du Collège d’Europe, à Bruges. *“L’Europe, disait-il, c’est le lieu où aucune certitude n’est acceptée comme vérité, si elle n’est continuellement découverte. D’autres continents se vantent de leur efficacité, mais c’est le climat européen qui rend la vie dangereuse, aventureuse, magnifique et tragique et, par là, digne d’être vécue”*.

**D**ans notre quête d’identité, nous devons regarder à la fois vers le passé et vers l’avenir et il me semble que le sentiment d’être le continent du doute et de la perpétuelle remise en cause de soi-même est, pour les Européens, un atout exceptionnel pour répondre au défi qui nous est proposé. Ce défi consiste à adapter nos principes et nos modèles placés sous le signe de l’équilibre entre la société et l’individu ou - comme je le dis plus volontiers - entre la communauté et la personne, aux réalités changeantes que nous affrontons.

**M**ais y a-t-il une vision européenne du monde ? A l’heure de la Grande Europe, se le demander n’est pas un luxe si l’on veut bien remarquer que les objectifs communs sont devenus de moins en moins clairs au fil des précédents élargissements.

**E**n repoussant ses frontières plus loin à l’Est et au Sud Est, même sans vouloir atteindre l’Ou-

ral, l’Union Européenne s’ouvre à des nations souvent de petite taille qui se sont formées, comme ailleurs à l’Ouest, au cours du millénaire qui s’achève, mais dont la vie, en tant qu’Etats, a subi toutes sortes de vicissitudes, la dernière, sous la tutelle soviétique, n’étant pas la moindre.

**“ Moins soucieux de protéger un confort qu’ils n’ont pas encore, les Européens de l’Est et du Centre sont plus ouverts que nous au « rêve européen » . ”**

**L**’héritage de la Guerre froide pèse lourd. On le voit dans le cas de l’Allemagne, avec les incompréhensions qui persistent entre habitants de l’Ouest et de l’Est. Et cela malgré une communauté de peuple, de langue et d’histoire. A l’échelle du continent, ne perdons pas de vue que les deux parties de l’Europe ont été séparées certes arbitrairement pendant ce dernier demi-siècle, mais moins artificiellement au cours des siècles qui l’ont précédé du fait des hasards de la géographie et de l’histoire : le schisme d’Orient d’abord et la séparation des églises orientales de celle de Rome, la conquête ottomane ensuite, les disparités de développement économique pour finir. Réunifier l’Europe impose donc de démanteler, de part et d’autre, les barrières mentales et psychologiques autant que les frontières politiques ou douanières.

**C**e sont de vieilles nations, mais de jeunes Etats, placés sous le signe de la discontinuité, que l’Union doit accueillir, des pays dont les frontières ethniques ne coïncident pas toujours avec les frontières politiques et dont le souci d’affirmer leur souverai-

neté, avec leur liberté retrouvée est d'autant plus vif qu'ils sortent à peine d'un régime de souveraineté limitée, imposé par l'Union soviétique.

**L**eur aspiration au changement est forte, mais leur capacité à l'assumer n'est pas illimitée. Entre deux formes d'intégration, l'une européenne, l'autre atlantique, ils sont encore partagés. Dans un premier temps, l'attrait du dynamisme économique américain l'a souvent emporté, tandis que la crise que traversent les systèmes sociaux que les Européens de l'Ouest affrontent ne les encourageait pas à imiter sans hésiter, des modèles qui accusaient une telle fatigue. Mais les pays de l'Est sont attachés, plus fortement que nous peut-être, à l'Etat providence. Pour eux, comme pour nous, il reste donc à trouver comment le réformer.

**D**e notre côté, reconnaissons que nous n'avons guère cherché à développer notre capacité à comprendre - et encore moins à prendre en compte - des mentalités différentes de la nôtre. Si des malentendus demeurent entre pays candidats à l'entrée dans l'Union et pays membres, nous serions malvenus à nous en étonner. Exerçons-nous plutôt, selon la formule d'un sénateur tchèque, Josef Jarab, à " reconnaître les différences pour les respecter et en tirer les leçons ".

**N**ous sommes sans doute un peu trop blasés aujourd'hui pour croire, comme nous l'avons fait au lendemain de la guerre, au " rêve européen ". Pourtant l'Europe a besoin de cette part de rêve

et sans elle la renaissance et l'unification seraient illusoires. Moins nantis que nous le sommes, moins soucieux de protéger un confort qu'ils n'ont pas encore, les Européens de l'Est et du Centre sont plus ouverts que nous à ce " rêve européen ". Mais ils demandent d'en être eux aussi les acteurs. Ils n'acceptent pas d'être réduits à la condition de receveurs de conseils et de recettes occidentales et affirment qu'ils ont, eux aussi, leur pierre à apporter à la construction de la maison commune. Leur requête est légitime.

**P**eut-on ajouter, sans choquer nos amis allemands, que c'est peut-être pour avoir négligé cette aspiration que les Allemands de l'Ouest n'ont pas trouvé, chez leurs compatriotes de l'Est, toute l'adhésion qu'ils en attendaient, malgré l'importance des transferts financiers et des sacrifices qu'ils leur ont consentis.

## 2. La dimension géopolitique

**E**n créant une Communauté Européenne, avec la CECA, puis le Marché Commun, le premier objectif des Six était la paix. C'était le " Plus jamais ça ! " de l'immédiat après-guerre et la volonté de bannir à jamais les horreurs des deux conflits mondiaux.

**L**es drames de Bosnie et du Kosovo, celui de la Tchétchénie aussi, sont là pour nous rappeler, si c'était nécessaire, que la réconciliation franco-germanique et la reconnaissance formelle par les Allemands de leur frontière orientale avec la Pologne sur la ligne Oder-Neisse - pour décisives qu'elles soient - ne suffisent pas pour maintenir la paix dans toute l'Europe. A l'échelle continentale, la paix reste donc l'objectif numéro un de l'Union et le " Plus jamais ça ! " vaut aujourd'hui pour les Balkans, comme hier pour d'autres théâtres européens.

**L**e besoin de paix et de sécurité est très fort dans les pays qui sollicitent leur entrée dans l'Union, ne serait-ce que parce que beaucoup ne se sont jamais sentis maîtres de leur destin. D'où l'attrait déjà signalé pour une forme ou une autre d'intégration atlantique et la course de vitesse entre l'OTAN et l'Union, la première apparaissant comme la seule organisation capable, dans l'immédiat, de répondre à l'exigence de sécurité de pays qui n'ont pas oublié les leçons de l'entre-deux guerres, ni l'inefficacité des engagements pris alors par la France et la Grande-Bretagne.

**E**n entrant dans l'OTAN, Polonais, Tchèques et Hongrois ont ainsi eu le sentiment d'avoir obtenu une partie au moins de ce qu'ils recherchaient en sollicitant leur admission dans l'Union Européenne.

**S**i on excepte deux nations très peuplées, la Pologne et la Roumanie, nous avons à dialoguer, puis à négocier, avec des nations de taille moyenne ou des petites nations. Leur psychologie et leur mémoire du passé ne sont pas identiques aux nôtres, comme le souligne, pour ne citer qu'un auteur, Milan Kundera :

*“ Il me semble souvent, disait-il, que la culture européenne connue recèle une autre culture inconnue, celle des petites nations... On suppose que les petits sont nécessairement les initiateurs des grands. C'est une illusion. Ils sont même très différents... L'Europe des petites nations est une autre Europe, elle a un autre regard et sa pensée forme souvent le vrai contrepoids de l'Europe des grands ”.*

*“ Les nations savent, ajoutait-il, que leur existence peut être à n'importe quel moment, remise en question, qu'elle peut disparaître... ”*

**C**ette analyse nous renforce dans notre projet politique qui est bien d'assurer la paix à travers notamment la garantie des frontières et la compréhension mutuelle entre les peuples.

**A**vec cette dimension géopolitique, se pose inévitablement la question des frontières orientales de l'Europe et celle de ses relations institutionnelles avec les pays qui désormais les partageront. On retrouve ici le problème identitaire mentionné précédemment, tant il est vrai qu'on peut s'interroger sur l'identité exacte d'une Europe qui ne connaîtrait pas ses limites géographiques et serait incapable de se distinguer des pays qui l'entourent sur des centaines, voire des milliers de kilomètres.

**L**a Russie est-elle européenne ? Voilà des siècles qu'on pose la question. A Moscou, comme ailleurs en Europe. Mais faut-il trancher sur ce point, objet de contestations séculaires, pour se convaincre que l'Union Européenne doit avoir avec la Russie, comme avec l'Ukraine, des relations très étroites ? Je ne le crois pas. Une grande nation comme la Russie, dont on a mesuré, hier encore au Kosovo, l'importance de la position stratégique, a besoin de se sentir chez elle dans la grande presque île européenne. Mais pour obtenir ce résultat, il n'est pas nécessaire qu'elle fasse partie intégrante de l'Union Européenne. En revanche, nous devrions passer avec elle des accords de coopération plus importants que ceux que nous avons aujourd'hui.

**L'**Histoire et ses rappels nous y convient. La volonté de paix aussi. Mais également le réalisme. Il n'y aura pas de paix durable pour la grande Europe à trente ou plus, si la Russie ne se sent pas associée à nos objectifs prioritaires et si elle n'est

pas en mesure de partager les responsabilités qui nous incombent pour faire du village-planète un monde plus acceptable pour tous, plus respectueux des droits de l'homme et, dans une certaine mesure, plus solidaire. Tous les dirigeants russes que j'ai rencontrés insistent, au-delà de leurs divergences et de leurs querelles internes, sur le fait que la Russie est une grande puissance et que, comme telle, elle doit avoir son mot à dire.

***“ Il n'y aura pas de paix durable pour la grande Europe à trente ou plus, si la Russie ne se sent pas associée à nos objectifs prioritaires. ”***

**I**l n'a pas été, il ne sera pas toujours facile de progresser dans cette voie, comme l'illustrent les difficultés économiques de la Russie ou le drame qui se déroule en Tchétchénie.

**N**ous sommes, ne l'oublions pas, sur le fil du rasoir entre le respect de nos valeurs et un nécessaire réalisme politique. Au surplus, nous ne devons pas oublier les autres voisins de la grande Europe soucieux d'entrer dans le cercle vertueux de la paix politique et de la modernisation économique, et au premier rang, l'Ukraine, dont nous sommes si proches, par la culture et l'histoire. Accordons-lui l'attention qu'elle mérite.

**E**t la Turquie, me direz-vous...? Ne serait-ce qu'en raison des engagements pris avec elle, je ne vois pas comment ne pas lui ouvrir nos frontières, même si sa place dans l'Union Européenne dépend aussi à l'évidence des conditions générales exigées de tous les pays adhérents et notamment

une démocratie pleinement pluraliste et le respect intégral des droits de l'homme. Et pour éviter toute tension et toute frustration, appliquons dans leur totalité les engagements déjà pris vis-à-vis de la Turquie.

### **3. Le projet politique**

**O**n ne peut aborder ce sujet sans clarté et franchise. Nous ne pouvons pas avoir à trente les mêmes objectifs et les mêmes ambitions que celles tracées par le Traité de Maastricht, car, dès que se multiplient les partenaires autour de la table, les différences de perception entre Etats membres rendent très difficiles un accord sur des actions communes, ainsi que sur les moyens comme sur les objectifs. Observons déjà les difficultés que nous rencontrons à quinze pour mettre en oeuvre toutes les dispositions du Traité de Maastricht.

**C'**est évident lorsque nous nous plaçons sur les deux terrains où sont attendus de nouveaux développements de la construction européenne : la politique extérieure et la défense, ou encore la justice et les affaires de police. Dans ces deux domaines, les discussions en cours, en témoignent à l'envi.

**Ce** n'est pas à l'inadaptation des institutions, comme on le dit parfois, qu'il faut attribuer le retard que nous avons pris pour développer ces politiques, mais à des visions politiques - et parfois philosophiques - qui traduisent différemment

à l'intérieur même de l'Europe des Quinze - l'idée que chacun se fait du rôle de son propre pays dans le monde, ou encore à des conceptions opposées de l'exercice de la souveraineté.

***“ Je ne crois pas aux vertus de la théorie de l'engrenage qui veut que des progrès politiques sortent de l'intégration économique. ”***

**D**ans les rapports quotidiens entre Etats membres, l'essentiel est de donner des réponses politiques à certaines questions de base. Par exemple : qui veut se donner les moyens de mettre en oeuvre ce qu'on appelle les “ missions de Petersberg ”, la participation à des opérations de maintien de la paix, le retour des réfugiés chez eux, l'aide humanitaire et, si besoin est, l'intervention dans une crise pour ramener la paix ? Ou bien, comment chiffrer l'effort militaire européen par rapport à l'Alliance Atlantique et acceptons-nous de partager le fardeau, si l'on veut vraiment un pilier européen de l'Alliance Atlantique ? Ce qui signifie -il faut toujours le rappeler- la possibilité, pour l'Union Européenne, d'assurer précisément, les missions de Petersberg ? Ou encore, en matière de justice, sommes-nous d'accord sur le fond des politiques à mener en commun pour mettre sur pied, par exemple, des équipes de police transnationales ou mettre fin à certaines pratiques de blanchiment d'argent sale ?

**Plutôt** qu'une définition préalable du cadre institutionnel, me paraît important l'accord des intéressés sur le recours à la “ méthode communautaire ”, le recours à ce que j'appelle le “ triangle institu-



**“Aucun pays membre ne peut être obligé à aller plus loin qu’il ne le peut ou ne le souhaite...”**

tionnel” - Conseil, Commission et Parlement - encadré comme il se doit par le Conseil Européen, c’est-à-dire, le Sommet des chefs d’Etat et de gouvernement

et contrôlé par la Cour de Justice. L’expérience a montré que lorsqu’elle s’écarte de cette méthode, l’Europe ne va nulle part. Reste à vérifier à présent si la méthode restera efficace lorsqu’on se retrouvera à vingt cinq ou à trente autour de la table. J’ai de bonnes raisons d’en douter : à quinze, les tours de table au Conseil des Ministres sont devenus interminables et les participants ont tendance à les quitter, aussitôt qu’ils ont fini de parler, pour livrer leurs commentaires à la presse sans même d’attendre la fin des débats. Imaginez ce que ce sera à trente ! ... A la vérité, c’est tout le fonctionnement du Conseil des Ministres qui doit être repensé si on veut que les citoyens arrivent à suivre le processus de décision qui se perd pour eux dans le labyrinthe d’une procédure qui peut durer des mois, sinon des années, en faisant passer les projets de comité en comité avant d’être examinés par les organes appropriés du Parlement et de revenir enfin devant le Conseil.

**J**e ne crois pas non plus aux vertus de la théorie dite de l’engrenage qui veut que des progrès politiques sortent comme par enchantement de l’intégration économique. Je n’ai donc jamais cru que l’Union Economique et Monétaire - pour laquelle j’ai tant oeuvré - servirait, comme le disaient certains, de rampe de lancement à l’Union politique.

**N**on, nous sommes arrivés à ce stade de développement des affaires européennes où on ne peut pas éviter d’aborder directement par la politique, les problèmes qui en relèvent. D’où mon insistance à poser inlassablement la même question : Que voulons-nous faire ensemble ? Jusqu’où sommes-nous disposés à aller pour obtenir ensemble ce qui nous tient à cœur et que nous ne pouvons pas - ou plus - faire pour notre propre compte, chacun de notre côté ?

**C**ette question, je l’ai posée, en ma qualité de président de la Commission, avant le dernier élargissement, parce que j’y voyais, non sans raison, un préalable à l’entrée de trois des pays alors candidats, Autriche, Suède et Finlande, dont les objectifs ne coïncidaient pas toujours avec ceux affichés par les Douze, notamment à cause de leur statut de neutralité. Je crains d’avoir alors prêché dans le désert. La question était comme frappée de tabou car, en la posant, on risquait de fâcher les uns ou les autres et de nuire à une forme d’optimisme béat qu’on entendait préserver.

**P**our ma part, je continue à penser qu’il vaut mieux poser les vraies questions plutôt que de les cacher sous le manteau de Noé et qu’il y a moins de risques à dévoiler les désaccords éventuels avant d’accueillir de nouveaux partenaires qu’après les avoir recrutés. On ne s’étonnera donc pas de ma persévérance, ni de m’entendre deman-

**“...Mais que celui qui ne veut pas aller plus loin ne soit pas en mesure d’empêcher les autres de le faire.”**

der, en public ou en privé, à des hommes et à des femmes des pays du Centre et de l'Est, à des responsables politiques, mais aussi à des représentants de la société civile ou à des intellectuels, quels sont les objectifs qu'ils poursuivent en cherchant à entrer dans la Communauté.

**L**oin de moi - vous l'aurez compris - l'idée de les en dissuader puisque - je vous l'ai dit en préambule - je suis convaincu que c'est notre mission historique que de réunir les Européens dans un même ensemble politique, mais je voudrais que l'on se mette d'accord sur le contenu du contrat de mariage avant d'en choisir la forme générale. C'est-à-dire avant de définir les institutions qui nous permettront de travailler ensemble, car pour que ces institutions nous permettent de mener à bien un projet commun, encore faut-il que ce dernier ait été défini avec suffisamment de précision.

**C**ette remarque vaut pour ceux qui sont déjà dans l'Union, au moins autant que pour ceux qui frappent à sa porte. Veut-on être fidèle au contrat européen que je résume par cette formule : la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit ? A-t-on la volonté de donner à l'Union Européenne les moyens que ce contrat suppose ? Dans ce cas, je n'hésite pas à dire que le budget européen devra dépasser les limites de celles qui lui ont été fixées par l'Agenda 2000 que la présidence allemande a fait accepter au printemps dernier par les Quinze.

**C**e que je souhaite, c'est que soient tirées toutes les conséquences du principe énoncé en son temps par Monsieur Genscher, selon lequel aucun pays membre ne

peut être obligé à aller plus loin qu'il ne le peut ou ne le souhaite, mais que celui qui ne veut pas aller plus loin, ne soit pas en mesure d'empêcher les autres de le faire.

***“ L'Union doit ouvrir le dialogue sur ce que pourrait être, d'une manière réaliste, le contrat de mariage de l'Europe à trente. ”***

---

#### **4. Pas de projet réaliste sans des institutions valables**

---

**S**i l'accord se fait sur les considérations préalables que je vous ai soumises, il reste alors à bien distinguer entre trois approches complémentaires.

**T**out d'abord, il est possible d'améliorer le fonctionnement présent de l'Union sans réformer le traité. Le triangle institutionnel doit être remis en mouvement.

**P**arallèlement, doit s'ouvrir le dialogue sur ce que pourrait être, d'une manière réaliste, le contrat de mariage de l'Europe à trente.

**E**nfin, les conditions politiques et institutionnelles sont à réunir pour qu'une avant garde puisse aller plus loin dans la perspective de l'intégration politique.

**M**ais auparavant, car les événements sont parfois nos maîtres, nous devons relever, avec les pays concernés, le défi lancé par les crises successives dans l'Europe du Sud Est. Après le drame du Kosovo, nous sommes confrontés à l'urgence de trouver le chemin qui, pas à pas, conduira vers la réconciliation, la stabilité des frontières et la paix. Nous avons plus besoin d'un dessein clair que d'une multitude d'organisations nouvelles ou anciennes qui se bousculent et se gênent sur le terrain.

**N**ous disposons, toutes choses étant égales par ailleurs, d'un précédent : l'initiative de Robert Schuman en 1950, proposant aux ennemis d'hier de partager ce qui était alors le nerf de la guerre : le charbon et l'acier. Une même inspiration peut guider nos pas dans une démarche qui incite les peuples et pays concernés à travailler ensemble, à développer leurs échanges de biens, de services et de capitaux, et à se doter d'un minimum de règles et d'institutions favorisant un tel développement. Notre aide financière et technique serait subordonnée à leur avancée vers cette forme souple d'organisation avec le concours de tous les pays de la région, y compris la Bulgarie et la Roumanie. Ces derniers seraient par ailleurs assurés que leur participation à cette " Association des Balkans " ne retarderait en rien leur adhésion concrète à l'Union Européenne. Soyons-en persuadés : l'Histoire nous jugera à notre capacité d'introduire dans la région, pour la première fois, depuis longtemps, la stabilité des frontières, la protection des minorités, le respect des droits de l'hom-

me en même temps que ces pays feront l'effort indispensable de modernisation économique et sociale.

**E**t j'en reviens au triangle institutionnel, rappelant au passage que le Parlement Européen, fort des compétences nouvelles que lui a attribuées le Traité d'Amsterdam, doit en faire un usage raisonnable et se préoccuper de rapprocher les citoyens de l'aventure européenne. Quant à la Commission Européenne, elle ne retrouvera son rôle d'impulsion que si elle tire toutes les potentialités d'une collégialité vécue entre ses membres, qu'elle montre son utilité aux chefs de gouvernement en les aidant à trouver les compromis dynamiques qui feront avancer la construction européenne. A ces conditions, elle pourra, en se prévalant de son droit d'initiative, proposer les avancées et illustrer ce que devrait être l'intérêt européen.

**C'**est donc au Conseil des Ministres de se réformer en conséquence, alors qu'il est débordé par de multiples tâches qui se traduisent par l'encombrement du Conseil Européen, lequel ne peut exercer son rôle directeur. C'est pourquoi j'ai proposé que se réunissent, tous les quinze jours à Bruxelles, les Ministres en charge des affaires européennes ayant la pleine confiance de leur gouvernement. En coopération avec la Commission Européenne, ils clarifieraient l'agenda, dégageraient les priorités, appliqueraient la subsidiarité et pourraient informer les opinions publiques de ce que

**“ Le nouveau traité devra permettre à une avant garde, disposant d’institutions qui lui soient propres, d’aller plus loin et plus vite. ”**

veut réaliser l’Union Européenne. La transparence et la simplicité sont des atouts indispensables pour que progressent la démocratie et la participation active des citoyens.

**L**a construction européenne ayant été ainsi remise en mouvement, serait abordée la question centrale qui est de définir le projet de la Grande Europe : Que voulons-nous, que pouvons-nous faire ensemble ? Si l’on croit aux vertus d’un grand espace permettant le développement des échanges économiques et culturels, alors nous avons un schéma réaliste qui pourra fonder, sur des bases humainement solides, la paix, la compréhension mutuelle entre les peuples, l’adaptation des économies à la grande mutation en cours. Le titre d’Union Européenne convient parfaitement, car il s’agit d’unir des peuples dans le respect des Etats-nations, de disposer des fruits du libre échange et de la coopération, d’appuyer les efforts de chacun grâce à la valeur ajoutée apportée par des politiques communes. Les institutions renouvées du Traité de Rome seraient en mesure de gérer ce grand ensemble.

**C**ette grande ambition n’est cependant pas de nature à satisfaire ceux qui demeurent fidèles à l’idéal et à la pensée politique des pères de l’Europe, les Monnet, Schuman, Adenauer, de Gasperi, Spaak... Le nouveau traité devra donc permettre à une avant garde d’aller plus loin et plus vite. Une avant garde, ouverte en permanence à ceux qui,

un jour ou l’autre, voudront la rejoindre. Il s’agit de poursuivre la voie déjà entamée vers l’intégration économique et monétaire, le développement social et écologique, la constitution d’une force européenne de projection pour assurer les missions de Petersberg, la conduite d’actions communes en matière de politique étrangère, la constitution d’un espace de sécurité des personnes... Cette avant garde devrait disposer d’institutions qui lui soient propres, et ce, afin d’éviter toute confusion. C’est dire que dans mon esprit le système des coopérations renforcées, prévu par le Traité d’Amsterdam, ne saurait constituer la bonne solution.

\*\*\*

**C**es considérations d’ordre institutionnel ne doivent cependant pas nous distraire de notre préoccupation centrale. Alors que je vois monter la frustration des pays candidats aux prises avec le volumineux acquis communautaire que nous les pressons d’intégrer dans leur propre législation. Tâche énorme pour des pays qui ont vécu dans le contexte radicalement différent de l’économie ultra-centralisée.

**C**’est alors que me revient à l’esprit la proposition faite en 1990 de créer, sans attendre, et sans préalable, une confédération des pays européens. François Mitterrand en avait esquissé le projet, mais celui-ci - sans doute mal défini et mal proposé - n’avait pas abouti. L’idée était cependant d’une séduisante simplicité : monter à ces pays qu’ils

**“ Réunifier l’Europe est notre premier devoir historique. ”**

étaient membres de la grande famille européenne, qu’à défaut de pouvoir accéder au marché unique, ils pourraient se concer-

ter régulièrement avec les pays membres de l’Union Européenne sur les grandes questions relatives à leur sécurité interne et externe.

**S**ans nostalgie, croyez le bien, de ce qui aurait pu être, je continue à penser qu’un geste politique de cette nature serait encore aujourd’hui le bienvenu. Il n’est pas nécessaire pour cela de créer de nouvelles institutions, ni de dépouiller de leurs prérogatives le Conseil de l’Europe et l’OSCE. Il s’agit simplement d’ouvrir nos bras à nos frères de l’Est et du Centre de l’Europe qui finissent par douter de notre volonté politique. Je le répète pour finir : réunifier l’Europe est notre premier devoir historique.

C

---

# De la Confédération à la Fédération

## Réflexion sur la finalité de l’intégration européenne

**Joschka Fischer**

*Ministre allemand des Affaires étrangères*

Université d’Humboldt, Berlin, 12 mai 2000



Mesdames, Messieurs,

**I**l y a cinquante ans, presque jour pour jour, Robert Schuman exposait son idée d'une " Fédération européenne " indispensable à la préservation de la paix, marquant ainsi l'avènement d'une toute nouvelle ère en Europe. L'intégration européenne était la réponse à des siècles d'équilibre précaire entre les puissances de notre continent qui basculait régulièrement dans des guerres d'hégémonie dévastatrices, dont les deux guerres mondiales menées entre 1914 et 1945 avaient sonné le funeste apogée. C'est pourquoi, à partir de 1945, la pensée européenne a toujours été et reste essentiellement fondée sur le refus du principe d'une balance des pouvoirs, d'un système d'équilibre européen et de la soif d'hégémonie de certains États issue de la Paix de Westphalie de 1648, refus s'opérant par le truchement d'une étroite imbrication des intérêts primaires de

ces États et du transfert d'une partie de leurs droits de souveraineté nationaux à des institutions européennes supranationales.

**U**n demi-siècle plus tard, l'Europe, le processus d'unification européenne est pour tous les pays et les peuples qui y participent assurément le plus grand défi politique étant donné que sa réussite ou son échec, ou tout simplement la stagnation de ce processus, seront déterminants pour notre avenir à tous, et en particulier pour la jeune génération. Or c'est précisément ce processus d'unification européenne qui fait aujourd'hui l'objet de bien des critiques, que l'on qualifie de manifestation bureaucratique d'une eurocratie bruxelloise sans âme ni visage, et que l'on considère au mieux comme ennuyeux, au pire comme périlleux.

**V**oilà pourquoi je me réjouis de cette occasion de développer en public une réflexion plus générale d'ordre conceptuel concernant la configuration de l'Europe de demain. Vous me permettrez aussi, pour le temps de ce discours, de me défaire de mon rôle - parfois un peu trop étroit pour une réflexion publique - de ministre allemand des Affaires étrangères et de membre du gouvernement, même si je sais bien que ce n'est pas vraiment faisable. Aujourd'hui, je tiens à vous parler non pas des défis opérationnels que la politique européenne sera appelée à relever au cours des prochains mois, en d'autres termes non pas de la Conférence intergouvernementale, ni de l'élargissement de l'Union vers l'Est, ni encore de toutes les autres

questions importantes qu'il nous faut résoudre à court terme, mais des perspectives stratégiques possibles de l'intégration européenne bien au-delà de la décennie prochaine et de la Conférence intergouvernementale.

**Q**ue ce soit bien clair, il ne s'agit donc pas pour moi de présenter la position du gouvernement fédéral, mais de concourir à une discussion qui a commencé depuis longtemps déjà au sein de l'opinion publique à propos de la " finalité " de l'intégration européenne, de son " parachèvement " ; ce concours, je tiens justement à le fournir à titre d'Européen convaincu et de parlementaire allemand. Je suis d'autant plus satisfait qu'une longue discussion, approfondie et tout à fait productive, ait eu lieu, précisément sur ce thème de la finalité de l'intégration européenne, à l'initiative de la Présidence portugaise lors de la dernière réunion informelle des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne dans les Açores. Cette discussion ne manquera pas de produire ses effets.

**D**ix ans après la fin de la guerre froide et en pleine émergence de l'ère de la mondialisation, les problèmes et les défis européens sont à ce point imbriqués qu'ils forment un nœud presque palpable très difficile à dénouer dans les circonstances actuelles. En effet, que ce soit l'introduction de la monnaie commune, les débuts de l'élargissement vers l'Est, la crise de la dernière Commission européenne, ou bien le manque de soutien apporté au Parlement européen et aux élections européennes,

**“ L’organisation, en parallèle, de l’élargissement et de l’intégration politique représente sans conteste le plus grand défi auquel l’Union ait jamais dû faire face. ”**

les guerres dans les Balkans et le développement d’une politique étrangère et de sécurité commune, tous ces aspects ne définissent pas seulement les acquis réalisés, mais déterminent par ailleurs les défis qui demandent à être gérés.

**Q**uo vadis Europa ? Telle est donc la question que nous pose une fois de plus l’histoire de notre continent. Et là, pour bien des raisons différentes, il ne peut y avoir pour les Européens qu’une seule réponse s’ils songent à leur bien et à celui de leurs enfants : l’Europe doit aller de l’avant jusqu’à parfaire son intégration. Car tous les États membres de l’Union européenne et aussi tous ceux désireux d’en faire partie et en particulier nos populations devraient payer un prix fatal si l’Europe venait à reculer d’un pas, ou tout simplement à s’immobiliser ou à camper sur ses acquis. Cela vaut singulièrement pour l’Allemagne et pour les Allemands.

**L**a tâche qui nous attend n’est pas simple du tout et nous devons user de toutes nos forces pour parvenir dans les dix prochaines années à mener à bien en grande partie l’élargissement de l’UE à l’Est et au Sud-Est, qui aboutira de facto à doubler le nombre des pays membres de l’Union européenne. Et pour gérer ce défi historique et intégrer les nouveaux États membres, sans pour autant remettre essentiellement en cause la capacité d’action de l’Union européenne, il nous faudra parallèlement apporter la dernière pierre à l’édifice de l’intégra-

tion européenne, à savoir l’intégration politique.

**L**a nécessité d’organiser ces deux processus en parallèle représente sans conteste le plus grand défi auquel l’Union ait jamais dû faire face depuis sa fondation. Aucune génération, pourtant, ne peut choisir les défis que lui impose l’Histoire. Nous n’échappons pas à la règle. Ce n’est rien moins que la fin de la guerre froide et de la division forcée de l’Europe qui contraint l’Union européenne, et nous par la même occasion, à nous acquitter de cette tâche, et c’est pourquoi il nous faut faire preuve aujourd’hui d’une pareille force visionnaire et d’un pragmatisme aussi résolu que Jean Monnet et Robert Schuman au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Et tout comme jadis, à la fin de cette dernière grande guerre européenne qui - comme presque toutes les autres - avait été aussi une guerre franco-allemande, la France et l’Allemagne seront appelées à jouer un rôle absolument décisif dans cette dernière étape de la construction de l’Union européenne, à savoir son élargissement vers l’Est et le parachèvement de son intégration politique.

Mesdames, Messieurs,

**D**eux décisions de portée historique ont eu une influence positive décisive sur le destin de l’Europe au milieu du siècle dernier : premièrement, la décision des États-Unis de rester présents en Europe. Et deuxièmement, le fait que la France et l’Allemagne aient misé sur le principe de l’intégration, à commencer par l’imbrication économique.



**U**n ordre entièrement nouveau est né en Europe, ou plus précisément en Europe occidentale, avec l'idée de l'intégration européenne et sa mise en œuvre ; c'est le cours même de l'histoire européenne qui s'en est trouvé inversé. Si vous comparez l'histoire européenne de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle avec les cinquante dernières années, vous comprendrez tout de suite ce que je veux dire. La perspective allemande en particulier est très riche d'enseignements car elle illustre ce que notre pays doit vraiment à l'idée de l'intégration européenne et à sa mise en œuvre.

**C'**est à la France et à ses grands hommes politiques, Robert Schuman et Jean Monnet, que l'on doit ce nouveau principe - presque révolutionnaire - d'organisation politique des États européens. Sa réalisation progressive, à partir de la fondation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier jusqu'à la création du marché intérieur et à la monnaie commune, a reposé à tous les stades de son développement essentiellement sur l'alliance d'intérêts franco-allemande. Jamais toutefois cette alliance n'a eu de caractère exclusif ; elle a toujours été ouverte aux autres pays européens, et il devrait en être ainsi jusqu'à la réalisation de l'objectif final.

**L'**intégration européenne s'est avérée un succès phénoménal. Le tout n'était empreint que d'un déficit crucial, résultant de l'Histoire. Il ne s'agissait pas de l'Europe entière, mais uniquement de sa partie libre à l'Ouest. Pendant cinq décennies, la scis-

sion de l'Europe a partagé l'Allemagne et Berlin, laissant à l'est du Mur et des barbelés une partie indispensable de l'Europe - sans laquelle l'idée d'intégration européenne ne pouvait être menée à bien - attendre sa chance de participer au processus d'unification européenne. Cette chance, la fin de la division de l'Europe et de l'Allemagne en 1989/90 l'a fournie.

**R**obert Schuman s'en était rendu très clairement compte dès 1963 quand il a déclaré que nous devons faire l'Europe, non seulement dans l'intérêt des peuples libres, mais aussi pour pouvoir y accueillir les peuples de l'Est qui, délivrés des sujétions qu'ils ont subies jusqu'à présent, nous demanderont leur adhésion, et notre appui moral ; que nous leur devons l'exemple d'une Europe unie et fraternelle ; que chaque pas que nous faisons en ce sens constituera pour eux une chance nouvelle ; qu'ils ont besoin de notre aide dans la restructuration qu'ils ont à accomplir et, pour finir, que c'est notre devoir d'être prêts.

**A**près l'effondrement de l'empire soviétique, l'Union européenne a dû s'ouvrir vers l'Est, sinon elle aurait couru le risque de voir l'idée d'intégration européenne se vider de tout sens et finir par s'autodétruire. Pourquoi ? Il suffit de regarder ce qui se passe dans l'ex-Yougoslavie pour juger des conséquences, même si elles n'auraient pas forcément débouché partout sur des situations aussi extrêmes. Une Union européenne circonscrite à l'Europe occidentale aurait eu pour longtemps affaire

**“ La communautarisation de l'économie et de la monnaie a créé un rapport antagoniste avec les structures politiques et démocratiques. ”**

à un système d'États européen divisé, caractérisé par l'intégration en Europe occidentale, et en Europe orientale par le vieux système d'équilibre aux pérennes orientations nationalistes, avec ses

coalitions forcées, sa politique d'intérêts classique et le risque permanent d'idéologies et d'affrontements nationalistes. Or un système d'États européen divisé non doté d'une structure pour le chapeauter ferait durablement de l'Europe un continent d'insécurité dans lequel les lignes de conflit traditionnelles seraient appelées à moyen terme à se retransmettre de l'Europe orientale à l'Union européenne. L'Allemagne serait la première à en souffrir. Si les réalités géopolitiques ne laissaient pas non plus après 1989 d'alternative vraiment envisageable à l'élargissement vers l'Est des institutions européennes, c'est encore plus vrai aujourd'hui, à l'ère de la mondialisation.

**À** cette césure de portée véritablement historique l'Union européenne a répondu avec détermination en lançant un processus de restructuration radicale :

- À Maastricht, l'un des trois domaines essentiels de souveraineté de l'État-nation moderne - monnaie, sécurité intérieure et sécurité extérieure - a été pour la première fois transféré sous la responsabilité exclusive d'une institution européenne. L'introduction de l'euro ne signifiait pas seulement le couronnement de l'intégration économique ; c'était

aussi un acte profondément politique puisque la monnaie n'est pas seulement une entité économique mais qu'elle symbolise par ailleurs le pouvoir du souverain qui la garantit. La communautarisation de l'économie et de la monnaie a créé un rapport antagoniste avec les structures politiques et démocratiques, qui restent à mettre en place, lequel est susceptible d'engendrer des crises intérieures dans l'Union européenne si nous ne remédions pas à temps de manière productive aux déficits dans le domaine de l'intégration politique et parachevons ainsi le processus d'intégration.

- Le Conseil européen de Tampere a marqué le lancement d'un nouveau projet d'intégration de grande portée, la mise en place d'un espace commun de droit et de sécurité intérieure. L'Europe des citoyens est ainsi à portée de main. L'importance de ce nouveau projet d'intégration va pourtant bien au-delà : le droit commun a un énorme pouvoir d'intégration.

- Sous l'effet de la guerre du Kosovo précisément, les pays d'Europe ont entrepris d'autres actions pour renforcer leur capacité d'action commune en matière de politique étrangère en convenant à Cologne et à Helsinki d'un nouveau grand objectif : l'élaboration d'une politique commune en matière de sécurité et de défense. L'Union a ainsi accompli, après l'euro, le pas suivant. Sinon comment aurait-on pu justifier à la longue que des États qui se sont irrévocablement associés au sein d'une union monétaire et qui ont lié leur destin économique et politique n'af-

frontent pas aussi ensemble des menaces extérieures et n'assurent pas conjointement leur sécurité ?

- Toujours à Helsinki, il a été convenu d'un plan concret pour l'élargissement de l'Union européenne. Depuis ces décisions, les frontières extérieures de la future Union européenne peuvent être considérées comme plus ou moins définies. Il est prévisible que l'Union comptera vingt-sept, trente ou encore davantage de membres à la fin du processus d'élargissement, à peu près autant donc que la CSCE à ses débuts.

**D**e ce fait, nous nous trouvons actuellement confrontés en Europe à une tâche d'une difficulté énorme qui consiste à mener de front deux grands projets :

- 1.** Un élargissement aussi rapide que possible. Cette question pose de difficiles problèmes d'adaptation aux pays candidats tout comme à l'Union. En outre, elle est source d'inquiétude et de crainte pour nos citoyens : leurs emplois sont-ils en danger ? L'élargissement signifiera-t-il pour les citoyens une Europe encore moins transparente et moins compréhensible ? Aussi importante que puisse être la prise en compte de ces questions, il est essentiel que jamais nous ne perdions de vue la dimension historique de l'élargissement. Car c'est là une chance unique d'unir dans la paix, la sécurité, la démocratie et la prospérité notre continent secoué par les guerres durant des siècles.

**L'**élargissement revêt précisément pour l'Allemagne un caractère d'intérêt national suprême. L'élargissement et l'approfondissement parallèles de l'Union européenne permettront de surmonter de manière durable les risques et les tentatives objectivement liés à la taille et à la position centrale de l'Allemagne. Et puis, l'élargissement, comme on l'a vu pour le processus d'élargissement de l'UE vers le Sud, est un programme de croissance de l'Europe entière. Pour l'économie allemande notamment, l'élargissement constituera un grand bénéfice qui profitera aux entreprises et à l'emploi. L'Allemagne doit donc demeurer l'avocat d'un élargissement rapide vers l'Est. D'autre part, cet élargissement doit s'effectuer avec soin et dans le strict respect des critères de la décision d'Helsinki.

- 2.** La capacité d'action européenne. Les institutions de l'Union européenne ont été créées pour six États membres. Elles ont bien du mal à fonctionner à quinze. Aussi importante que soit, pour le début de l'élargissement, la première étape de la réforme visant l'extension du vote de la majorité qualifiée que nous nous proposons de franchir dans le cadre de l'actuelle Conférence intergouvernementale, elle ne suffira pas à elle seule pour l'élargissement dans son ensemble. On risque donc qu'un élargissement à vingt-sept ou trente États membres dépasse la capacité d'absorption de l'UE avec ses vieilles institutions et ses vieux mécanismes, et engendre des crises graves. Ce danger n'est pourtant pas un argument contre un élargissement rapide ; c'est un argument en faveur d'une réforme

résolue et appropriée des institutions, l'objectif étant de maintenir la capacité d'action de l'UE même dans le contexte de l'élargissement. C'est pourquoi la conséquence de l'élargissement incontournable de l'Union est soit l'érosion soit l'intégration.

Mesdames, Messieurs,

**C**es deux tâches sont au centre de l'actuelle Conférence intergouvernementale. L'Union européenne s'est engagée à être prête à accueillir de nouveaux États membres à partir du premier janvier 2003. Maintenant que l'Agenda 2000 a été adopté, il s'agit de poser le cadre institutionnel nécessaire au prochain cycle d'élargissement. Pour assurer le bon fonctionnement de la poursuite du processus d'élargissement, il est indispensable que soient réglées les trois grandes questions, à savoir la composition de la Commission, la pondération des voix au sein du Conseil et tout particulièrement l'extension du vote à la majorité qualifiée. C'est pourquoi ce prochain pas pratique dont l'accomplissement s'impose dans la logique du processus revêt une priorité absolue.

**A**ussi cruciale que soit la Conférence intergouvernementale comme étape prochaine sur la voie de l'Europe, nous devons, compte tenu de la situation en Europe, commencer dès aujourd'hui à nous préoccuper aussi de ce qui se passera après le processus d'élargissement, c'est-à-dire nous demander comment la future " grande " Union européenne pourrait un jour fonctionner, et

donc à quoi elle devrait ressembler et comment elle devrait opérer. C'est ce que je me propose de faire.

\*\*\*

**P**ermettez-moi donc, Mesdames et Messieurs, de laisser maintenant " le ministre des Affaires étrangères " vraiment loin derrière moi pour m'adonner à quelques réflexions concernant aussi bien la nature de ce que nous appelons la " finalité de l'Europe " que la façon dont nous pourrions nous rapprocher de cet objectif et finalement l'atteindre. Et à tous les eurosceptiques de part et d'autre de la Manche, il est recommandé de ne pas tirer tout de suite une fois encore les plus gros titres car, premièrement, il s'agit d'une vision personnelle future du règlement des problèmes européens. Et deuxièmement, nous parlons ici du long terme, bien au-delà de la Conférence intergouvernementale. Nul n'a donc besoin de redouter ces thèses.

**L'**élargissement rendra indispensable une réforme fondamentale des institutions européennes. Comment s'imaginer en effet un Conseil européen à trente chefs d'État et de gouvernement ? Trente présidences ? Combien de temps les réunions du Conseil dureront-elles dans ce cas ? Des jours, voire des semaines entières ? Comment parvenir à trente, dans le tissu actuel des institutions de l'Union européenne, à concilier des intérêts différents, à adopter des décisions et encore à agir ?

**“ Comment parvenir à 30, dans le tissu actuel des institutions de l’Union européenne, à concilier des intérêts différents, à adopter des décisions et encore à agir ? ”**

Comment veut-on éviter que l’Union ne perde définitivement toute transparence, que les compromis soient de plus en plus impalpables et étranges, et que l’intérêt manifesté à l’égard de l’Union par ses citoyens ne

finisse par tomber bien en dessous de zéro ?

**A**utant de questions auxquelles toutefois il existe une réponse toute simple : le passage de la Confédération de l’Union à l’entière parlementarisation dans une Fédération européenne que demandait déjà Robert Schuman, il y a cinquante ans. Et cela ne veut pas dire moins qu’un parlement européen et un gouvernement, européen lui aussi, qui exercent effectivement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au sein de la Fédération. Cette Fédération devra se fonder sur un traité constitutionnel.

**J**e suis tout à fait conscient des problèmes de procédure et de substance qu’il faudra surmonter jusqu’à la réalisation de cet objectif. Mais il est aussi très clair pour moi que l’Europe ne pourra jouer le rôle qui lui revient dans la compétition économique et politique mondiale que si nous avançons avec courage. Les problèmes du XXI<sup>e</sup> siècle ne peuvent être résolus avec les peurs et les recettes des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles.

**I**l est clair que l’on reprochera immédiatement à cette solution simple d’être impraticable ; que

l’Europe n’est pas un continent nouveau, mais un continent rempli de peuples différents et de cultures, de langues et d’histoires différentes ; que les États-nations sont des réalités indispensables et que plus la mondialisation et l’européanisation créent de superstructures éloignées du citoyen et des acteurs anonymes, plus les êtres humains s’accrocheront à la sécurité et à l’abri moral que leur apportent les États-nations.

**“ Il existe une réponse : le passage de la Confédération de l’Union à l’entière parlementarisation dans une Fédération européenne fondée sur un traité constitutionnel. ”**

**T**outes ces objections, je les partage car elles sont fondées. Ce serait donc commettre une erreur de construction irréparable que de tenter de parachever l’intégration politique à l’encontre des institutions et des traditions nationales existantes et non en cherchant à les associer au processus. Une telle entreprise serait appelée à échouer dans les conditions historiques et culturelles européennes. C’est uniquement si l’intégration européenne conserve les États-nations dans une telle Fédération, qu’elle ne dévalorise pas, voire ne fait pas disparaître complètement leurs institutions qu’un tel projet sera réalisable, en dépit des énormes difficultés qu’il présente. Autrement dit, la conception qui prévalait jusqu’à présent d’un État fédéral européen, qui remplacerait comme nouveau souverain les anciens États-nations et leurs démocraties, s’avère être une élucubration artificielle qui se situe en dehors des réalités européennes traditionnelles. Parachever l’intégration européenne

n'est concevable que si ce processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'État-nation. C'est précisément ce fait qui se dissimule derrière la notion de " subsidiarité ", laquelle fait actuellement l'objet de discussions partout et que personne ou presque ne comprend vraiment.

**Q**ue peut bien signifier le " partage de souveraineté " ? Comme je viens de le dire, l'Europe n'émergera pas dans un espace politique vide ; de là découle un autre aspect de notre réalité européenne, à savoir les cultures politiques nationales différentes et leurs opinions publiques démocratiques, que séparent en outre des barrières linguistiques. Un Parlement européen devra donc toujours représenter deux éléments : une Europe des États-nations et une Europe des citoyens. Or cela ne pourra se faire que si ce Parlement européen rassemble les différentes élites politiques nationales et ensuite les différentes opinions publiques nationales.

**C'**est faisable, à mes yeux, à condition que ce Parlement européen dispose de deux chambres, dont une serait composée de députés élus appartenant en même temps aux Parlements nationaux. C'est là le moyen d'éviter tout antagonisme entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, entre État-nation et Europe. En ce qui concerne l'autre chambre, il faudra choisir entre un modèle de Sénat réunissant des sénateurs des États membres qui seront élus au suffrage direct et une

chambre des États comparable à notre Bundesrat. Aux États-Unis, tous les États élisent deux sénateurs alors qu'au Bundesrat le nombre de voix varie.

**D**e même, deux options se présentent pour l'exécutif européen, le gouvernement européen : soit nous décidons de développer le Conseil européen pour en faire un gouvernement européen, c'est-à-dire que le gouvernement européen sera constitué à partir des gouvernements nationaux, soit on passe, en se basant sur la structure actuelle de la Commission, à l'élection directe d'un président doté de vastes pouvoirs exécutifs. Il est toutefois possible d'envisager différentes autres formes intermédiaires.

**D'**aucuns avanceront que l'Europe est déjà beaucoup trop compliquée aujourd'hui, qu'elle manque par trop de transparence pour les citoyens de l'Union, et qu'un tel projet contribuerait à la compliquer encore. C'est tout à fait contraire au but recherché. Le partage de souveraineté entre la Fédération et les États-nations suppose comme préalable un traité constitutionnel consignnant ce qui sera réglé au niveau européen et ce qui continuera de l'être à l'échelon national. La multitude de règlements du niveau communautaire résulte en partie de la communautarisation inductive selon la méthode Monnet et reflète les compromis inter-États dans l'actuelle confédération d'États que forme l'Union européenne. Une réglementation précise de la répartition des compétences entre la Fédé-

ration et les États-nations dans le cadre d'un traité constitutionnel devrait laisser à la Fédération les domaines de souveraineté essentiels et uniquement les questions demandant à être réglées impérativement au niveau européen, tandis que le reste demeurerait de la compétence des États-nations. Il en ressortirait une Fédération européenne élaguée et capable d'agir, pleinement souveraine quoique composée d'États-nations affirmés. En outre, une telle Fédération présenterait aussi l'avantage d'être palpable et compréhensible pour ses citoyens parce qu'elle aurait surmonté son déficit démocratique.

**T**out cela ne sonnera pas pour autant le glas de l'État-nation. Car pour le " sujet " de cette Fédération finale, l'État-nation avec ses traditions culturelles et démocratiques demeurera irremplaçable, pour légitimer une union des citoyens et des États qui soit pleinement acceptée par les populations. Je dis cela en pensant en particulier à nos amis britanniques car je sais que la notion de " fédération " les provoque. Je n'ai pourtant jusqu'à présent pas trouvé d'autre mot. L'idée n'est pas de provoquer qui que ce soit.

**M**ême dans la finalité européenne, nous restons donc britanniques et allemands, français et polonais. Les États-nations perdureront et ils conserveront au niveau européen un rôle bien plus important que celui qui revient aux Länder allemands. Et puis le principe de subsidiarité aura un rang constitutionnel dans cette union de demain.

**C**es trois réformes, le règlement du problème de démocratie, la nécessité de redistribuer entièrement les compétences tant au niveau horizontal, c'est-à-dire entre les institutions européennes, qu'au niveau vertical, c'est-à-dire entre l'Europe, les États-nations et les régions, ne pourront être menées à bien qu'en refondant l'Europe au plan constitutionnel, ou en d'autres termes en réalisant le projet d'une constitution européenne qui devra essentiellement ancrer les droits fondamentaux et les droits de l'homme et du citoyen, de même qu'une séparation équilibrée des pouvoirs entre les institutions européennes et une délimitation précise des domaines régis par l'Europe ou par les États-nations. Les rapports entre la Fédération et l'État-nation constitueront le grand axe de cette constitution européenne. Pour être clair, je tiens à préciser que cela n'a rien à voir avec une renationalisation, au contraire !

Mesdames, Messieurs,

**L**a question qui se pose maintenant avec une acuité croissante est la suivante : cette vision d'une Fédération d'États et de citoyens démocratique et unie au plan politique sera-t-elle réalisable selon la méthode de l'intégration appliquée jusqu'à présent, ou bien faut-il remettre en question cette méthode elle-même en tant qu'élément central de l'actuel processus d'unification ?

**D**ans le passé, c'est essentiellement la " méthode Monnet " qui dominait le processus d'intégra-

tion européenne avec son approche de la communautarisation des institutions et des politiques européennes. Cette intégration progressive dépourvue de modèle augurant du résultat final a été conçue dans les années 50 pour l'intégration économique d'un petit groupe de pays. Même si cette méthode s'est avérée efficace alors, elle a été seulement d'une utilité limitée pour l'intégration politique et la démocratisation de l'Europe. Là où il n'était pas possible aux membres de l'Union européenne de progresser ensemble, des groupes formés différemment ont avancé, comme pour l'Union économique et monétaire ou pour Schengen.

**U**ne telle différenciation, une coopération renforcée dans des secteurs partiels, est-elle donc la réponse au double défi de l'élargissement et de l'approfondissement ? Précisément dans une Union élargie et par conséquent plus hétérogène, une différenciation plus poussée deviendra indispensable. L'un des objectifs centraux de la Conférence intergouvernementale est donc de la faciliter.

**N**éanmoins, une différenciation de plus en plus marquée posera aussi de nouveaux problèmes : une perte d'identité européenne et de cohérence interne ainsi que le risque d'une érosion interne de l'UE si des domaines de plus en plus vastes de la coopération intergouvernementale devaient venir s'ajouter au cadre de l'intégration. Dès aujourd'hui il n'est plus possible d'ignorer une crise de la " méthode Monnet " qui ne peut plus être résolue dans les limites de sa propre logique.

**C'**est pourquoi Jacques Delors, tout comme Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing ont tenté ces derniers temps de trouver de nouvelles idées pour sortir de ce dilemme. Selon Jacques Delors, une " fédération des États-nations ", composée des six pays fondateurs de la Communauté européenne, doit conclure un " traité dans le traité " voué à une réforme en profondeur des institutions européennes. Les réflexions d'Helmut Schmidt et de Valéry Giscard d'Estaing vont à peu près dans le même sens, même si elles ne proposent pas un noyau à six mais à onze, les onze pays de la zone euro. Dès 1994, Karl Lamers et Wolfgang Schäuble proposaient la création d'une " noyau dur ", qui souffrait cependant dès le départ d'une malformation décisive puisqu'il s'agissait d'un " noyau " exclusif et qui plus est excluait l'un des pays fondateurs, l'Italie, au lieu d'être un point d'attraction ouvert à tous.

**S**i face au défi incontournable de l'élargissement vers l'Est, l'alternative pour l'Union européenne est donc soit l'érosion soit l'intégration, et si s'en tenir à une confédération d'États signifierait l'immobilisme avec tous les effets négatifs que cela comporte, l'Union européenne se trouvera confrontée à un moment ou à un autre dans les dix années à venir à un choix qui lui sera imposé par les circonstances et par les crises que ces circonstances auront déclenchées : ou bien la majorité des États membres tente le " saut dans la pleine intégration " et se met d'accord sur un traité constitutionnel européen portant création d'une Fédération européenne ou bien,



dans le cas contraire, un petit groupe d'États membres constituera une avant-garde, c'est-à-dire un " centre de gravité " comprenant plusieurs États prêts et capables, en Européens profondément convaincus, de progresser sur la voie de l'intégration politique. La seule question sera alors de savoir quand le moment sera venu, qui fera partie de cette avant-garde et si ce centre de gravité se formera au sein ou en dehors des traités. En tout cas, une chose est sûre : sans une très étroite coopération franco-allemande, aucun projet européen ne pourra pas non plus réussir à l'avenir.

**C**ompte tenu de la situation, on pourrait donc imaginer bien au-delà de la décennie prochaine le développement futur de l'Europe en deux ou trois étapes :

**T**out d'abord, le développement de la coopération renforcée entre les pays désireux de coopérer plus étroitement que d'autres, comme c'est d'ores et déjà le cas dans l'Union économique et monétaire et pour Schengen. Cet instrument nous permet d'avancer dans bien des domaines : le développement de la zone euro à onze vers une union politico-économique, la protection de l'environnement, la lutte contre la criminalité, le développement d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile et bien sûr également en politique étrangère et de sécurité. Ce faisant, il est très important de ne pas concevoir la coopération renforcée comme un abandon de l'intégration.

**L**a formation d'un centre de gravité pourrait constituer plus tard une étape intermédiaire sur la voie du parachèvement de l'intégration politique. Un tel groupe d'États conclurait un nouveau traité fondamental européen qui serait le noyau d'une constitution de la Fédération. Sur la base de ce traité fondamental, la Fédération se doterait de ses propres institutions, d'un gouvernement qui, au sein de l'UE, devrait parler d'une seule voix au nom des membres du groupe dans un nombre de questions aussi grand que possible, d'un Parlement fort et d'un président directement élu. Un tel centre de gravité devrait être l'avant-garde, la locomotive du parachèvement de l'intégration politique et comprendre déjà tous les éléments de la future Fédération.

**J**e suis entièrement conscient des problèmes institutionnels qu'un tel centre de gravité poserait à l'UE actuelle. C'est pourquoi il serait décisif de veiller à ce que l'acquis de l'UE ne soit pas compromis, à ce que l'UE ne soit pas divisée et à ce que le lien qui retient l'UE ne soit pas endommagé ni au plan politique ni au plan juridique. Il faudra élaborer des mécanismes qui assure la coopération du centre de gravité dans une Union élargie sans pertes de friction.

**I**l est impossible de dire à l'heure actuelle quels seront les États qui participeront à un tel projet : les membres fondateurs de l'UE, les onze membres de la zone euro ou encore un autre groupe. Dans toute réflexion portant sur l'option du centre de gravité, une chose doit être bien claire : cette avant-

garde ne devra jamais être exclusive, elle devra être ouverte à tous les États membres et à tous les pays candidats de l'UE lorsqu'ils exprimeront à un moment donné le désir d'en faire partie. Et pour ceux qui voudront participer mais ne remplissent pas les conditions, il devra y avoir des possibilités de rapprochement. La transparence et une option de participation pour tous les membres de l'Union européenne constitueraient des facteurs essentiels pour faire accepter et réaliser le projet. Cela doit aussi s'appliquer précisément à l'égard des pays candidats. Car il serait absurde d'un point de vue historique et absolument insensé que, juste au moment où elle est enfin réunie, l'Europe soit de nouveau divisée.

**U**n tel centre de gravité devra donc avoir un intérêt actif à s'élargir et il devra être attrayant pour les autres membres. Si l'on applique le principe de Hans-Dietrich Genscher qui veut qu'aucun État membre ne puisse être contraint d'aller plus loin qu'il ne peut et ne veut mais que celui qui ne veut pas continuer d'avancer ne puisse pas non plus empêcher les autres de le faire, ce centre de gravité se constituera au sein des traités, sinon en dehors.

**L**a dernière étape serait alors la pleine intégration de la Fédération européenne. Pour éviter tout malentendu, je tiens à préciser que la coopération renforcée n'y mène pas automatiquement, que ce soit sous forme de centre de

***“ Le pas qui va de la coopération renforcée à un traité constitutionnel présuppose un acte de refondation politique délibéré. ”***

gravité ou directement comme majorité des membres de l'Union. La coopération renforcée ne signifiera tout d'abord rien d'autre qu'une intergouvernementalisation renforcée sous la contrainte des circonstances et en raison de la faiblesse de la méthode Monnet. Le pas qui va de la coopération renforcée à un traité constitutionnel – et c'est exactement cela qui sera le préalable à la pleine intégration – présuppose en revanche un acte de refondation politique délibéré de l'Europe.

**Voilà, Mesdames et Messieurs, ma vision personnelle de l'avenir : de la coopération renforcée à un traité constitutionnel européen, et le parachèvement de la grande idée d'une Fédération européenne que nous devons à Robert Schuman. Cela pourrait être la bonne voie.**

Je vous remercie.

C

---

# Reconstruire l'Europe à partir de l'euro

**Dominique Strauss-Kahn**  
*Ancien Ministre de l'Economie, des Finances  
et de l'Industrie*

Stresa, Italie, 19-20 mai 2000



Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

**V**ous m'avez proposé d'introduire votre réflexion sur la fiscalité. Je le ferai en vous donnant sans détour mon opinion sur les objectifs que nous devons poursuivre en matière fiscale et sur la méthode à employer pour y parvenir. Mais je vous parlerai aussi de l'euro et de la coordination des politiques économiques. Pas seulement parce que c'est, vous le savez, un thème qui m'est cher. Pas seulement parce que l'euro se porte mal. Mais aussi parce que je suis convaincu qu'en réfléchissant sur la fiscalité et sur l'euro, nous pouvons apporter une contribution au très important débat sur l'avenir de la construction européenne qui vient d'être relancé par Joschka Fischer dans un discours très lucide et très inspiré.

Je ne vous surprendrai sans doute pas en commençant par énoncer que selon moi,

---

**I. L'harmonisation fiscale  
est maintenant indispensable.**

---

Je ne veux pas dire que la compétition en matière fiscale entre les Etats soit illégitime. D'abord parce que la compétitivité du système fiscal est un élément parmi d'autres de compétitivité d'un Etat, comme la qualité des infrastructures ou la formation des hommes, et qu'il est normal que les acteurs économiques en tiennent compte. Ensuite parce qu'en les incitant à maintenir leur fiscalité à un niveau supportable pour les contribuables, la compétition incite les Etats à rechercher le meilleur rapport qualité/prix dans leurs actions publiques. Je ne suis donc pas choqué de voir les pays qui ont su améliorer l'efficacité de leurs services publics en faire bénéficier les citoyens sous forme de baisses d'impôts, même si cela peut créer des difficultés aux pays qui prennent du retard dans la réforme de leur Etat. Nous devons aujourd'hui accepter l'idée de la concurrence entre les sphères publiques comme nous avons accepté, il y a vingt ou trente ans, l'intensification de la concurrence entre les entreprises.

Mais il tout aussi clair qu'une concurrence fiscale désordonnée est inacceptable à la fois socialement et économiquement. Socialement, parce que ce sont toujours les gros contribuables, qu'il s'agisse des entreprises ou des particuliers, qui peuvent

le plus profiter des différences de fiscalité entre les Etats. Economiquement aussi, pour deux raisons.

- La première est que les différences de fiscalité reposent le plus souvent sur la mise en place de régimes fiscaux dérogatoires destinés à attirer les investissements facilement délocalisables ce qui conduit fatalement à une mauvaise répartition des forces économiques en Europe : cela a-t-il un sens, du point de vue économique, d'inciter des multinationales informatiques à installer leurs centres de production en Irlande alors que la très grande majorité de ces matériels doivent être transportés au centre de l'Europe continentale, avec les coûts économiques et environnementaux que cela implique ?

- La seconde contradiction économique tient à ce que c'est le capital qui a été fiscalement favorisé parce qu'il est plus mobile que le travail. Or le principal problème des économies européennes reste, en dépit des progrès réalisés depuis trois ans, la persistance d'un chômage élevé notamment pour le travail non qualifié.

Je considère donc que la clarification des règles de la concurrence fiscale est aujourd'hui indispensable d'un point de vue d'efficacité comme d'un point de vue d'équité. Comment pouvons-nous appeler " un marché unique " une situation où la

***“ Nous devons accepter l'idée de la concurrence entre les sphères publiques comme nous avons accepté, il y a vingt ou trente ans, l'intensification de la concurrence entre les entreprises. ”***

---

fiscalité qui frappe le rendement d'un investissement varie dans des proportions considérables selon le résultat d'une formule complexe faisant intervenir la nationalité de l'entreprise qui l'effectue, le lieu où elle investit et le mode de financement qu'elle choisit ? La conclusion s'impose : aujourd'hui, dans une zone géographique de plus en plus intégrée, avec un marché unique et une monnaie commune, la définition de règles fiscales communes minimales est indispensable. Elle doit être au tout premier rang des réformes structurelles dont l'Europe a besoin pour se moderniser et gagner en efficacité. Cette clarification fiscale - comme la convergence budgétaire - est la contrepartie de l'accès au marché unique et de l'intégration dans une zone monétaire stable.

**O**n remarquera d'ailleurs que contrairement à ce qui est affirmé un peu vite par les avocats d'une compétition fiscale débridée, ces règles minimales existent aux Etats-Unis, comme l'a démontré une très intéressante étude réalisée par le FMI sous la conduite de Vito Tanzi. On y lit :

- Que le poids de la fiscalité fédérale est tel que l'impact de la fiscalité des Etats fédérés reste marginal : c'est vrai pour l'impôt sur les sociétés comme pour l'impôt sur le revenu.

- Que l'assiette des impôts fédéraux et des impôts des Etats fédérés est la même, alors que les différences d'assiette entre les différents Etats européens font les délices des fiscalistes et les cauchemars des comptables.

- Enfin, et peut être surtout, que les impôts sont prélevés sur tout le territoire par la même administration fiscale, alors que la coopération entre les administrations fiscales européennes reste balbutiante, comme les débats sur la directive épargne l'ont fort bien montrés.

**C**ette harmonisation est donc indispensable et les Etats de l'Union ont pris conscience de l'urgence de ce dossier. Ainsi, depuis 1997, les tentatives d'harmonisation fiscale ont été relancées. Je ne veux pas dire que le terrain était entièrement vierge ; l'exemple des impôts indirects -notamment la TVA et les taxes sur le carburant ou les alcools et le tabac- le montre. Le bilan n'est pas nul mais il reste maigre.

**C'**est en 1997, sous l'impulsion de Mario Monti, que plusieurs initiatives importantes ont permis d'aboutir au " paquet de Luxembourg ", c'est-à-dire la décision des quinze Etats membres de faire avancer parallèlement deux dossiers importants : d'une part, l'adoption de règles minimales en matière de taxation de l'épargne des non-résidents communautaires, d'autre part, l'inventaire et l'évaluation, au regard des règles du code de conduite adopté à cette occasion, des régimes fiscaux dommageables existants dans les Etats membres. J'ai toujours considéré que cette série d'initiative, à laquelle la France avait beaucoup contribué en s'efforçant de rapprocher les opinions divergentes des Etats, constituait une première étape qui devait nécessairement être approfondie par la suite.

**“ L’urgence n’est pas seulement sociale et économique, elle est également institutionnelle. ”**

**D**es résultats concrets ont été obtenus notamment en ce qui concerne le recensement des régimes fiscaux dommageables par le groupe présidé par Mme

Primarolo. Ceci est sans doute dû au savoir faire de Mme Primarolo, que son patronyme italien explique certainement en partie, mais aussi à l’action déterminée de certains Etats membres, et notamment de l’Italie qui a joué un rôle de premier plan dans ce groupe : j’écouterai avec intérêt l’intervention de Vieri Ceriani qui a représenté avec un grand talent l’Italie dans ce groupe de travail.

**M**ais tout cela est trop lent et il s’agit d’un dossier sur lequel il est maintenant urgent d’aboutir.

**L**’urgence n’est pas seulement sociale et économique, comme je l’ai dit tout à l’heure, elle est également institutionnelle. J’y vois deux raisons.

- La première est qu’on ne peut pas admettre que les Etats qui bénéficient tout particulièrement des largesses de l’Union pour soutenir leur développement, ce qui est par ailleurs légitime, ne respectent pas un minimum de discipline fiscale.

- La seconde est que ce problème doit absolument être résolu avant l’élargissement de l’Union : nous serons incapables de décider à vingt-deux ou vingt-trois ce sur quoi nous n’arrivons pas à nous mettre d’accord à quinze, alors que les nouveaux

Etats sont déjà tentés d’utiliser la fiscalité pour rattraper leur retard de développement, qu’il s’agisse de la Hongrie, de la République tchèque ou de l’Estonie, qui a poussé la caricature jusqu’à supprimer toute imposition des bénéficiaires pour les sociétés.

**O**r, ce que je constate, c’est qu’en dépit de la modestie des objectifs poursuivis (je rappelle que l’harmonisation de la taxation de l’épargne est limitée aux non-résidents et que le code de conduite n’est pas contraignant), la première étape lancée à Luxembourg en décembre 1997 n’est toujours pas franchie et même qu’elle est sérieusement compromise à l’heure actuelle, malgré les déclarations de principe qu’égrènent les conseils Ecofin et les conseils européens à peu près tous les six mois sur le sujet.

**C**eci m’amène naturellement à m’interroger sur les processus de décision que nous avons adoptés et son inévitable réforme. Je le dit clairement : le processus est principalement bloqué par le principe de l’unanimité.

**S**ouvent, on a beau jeu de dénoncer les mécanismes institutionnels pour critiquer l’inefficacité de l’Union alors que, en réalité, ces arguments masquent un manque de volonté politique. Tel n’est pas le cas dans le dossier de l’harmonisation fiscale : la volonté politique existe.

**“ Le processus de décision est principalement bloqué par le principe de l’unanimité. ”**

**M**ais comment aboutir dans un dossier aussi complexe lorsque les préoccupations internes d'un seul Etat bloque la volonté des quatorze autres ? Que faire quand, lors d'un Conseil Ecofin du mois de mai 1999, l'Espagne bloque à elle seule tout progrès en matière de taxation de l'énergie parce qu'elle n'accepte pas le compromis pourtant déjà très édulcoré qui avait été soumis aux quinze Etats membres par la présidence allemande ? Que faire quand à Helsinki en décembre dernier, la délégation britannique rejette toutes les propositions, pourtant là aussi très accommodantes, faites pour progresser sur la fiscalité de l'épargne ?

**D**ès l'instant qu'un seul Etat a la faculté de bloquer toute avancée, le processus de décision ne peut se poursuivre. Bien sûr, je ne suis pas naïf et je sais bien que, dans ces deux exemples, l'unanimité des quatorze autres Etats était, pour certains d'entre eux, largement feinte et que leur accord ne s'expliquait que par la certitude de voir toute prise de décision bloquée par plus intransigeant qu'eux. Mais là aussi l'abandon du principe de l'unanimité permettrait au débat de gagner en clarté, en contraignant chaque Etat membre à dévoiler clairement sa position.

***“ Admettre qu'un Etat puisse être contraint d'adapter sa fiscalité sans l'avoir voulu, c'est franchir une étape significative dans l'intégration européenne. ”***

**P**our moi, la nécessité de revoir le processus de décision en matière fiscale est claire et il faut recourir au vote à la majorité qualifiée. Les modalités de ce vote à la majorité qualifiée peu-

vent être discutées : doit-on, comme le propose la Commission, n'y recourir que lorsque le fonctionnement du marché intérieur est menacé ? Ou encore seulement pour certaines catégories d'impôt ? Doit-on séparer la question des assiettes de celle des taux ? Tout ceci mérite débat. Mais l'expérience récente montre qu'il n'y a pas d'autre choix.

**J**e sais bien qu'il s'agit là d'une option lourde sur le plan institutionnel : historiquement, on peut dire sans trop forcer le trait que c'est la fiscalité qui est à l'origine des institutions démocratiques dans la plupart des Etats européens. Ainsi, admettre qu'un Etat puisse être contraint à adapter sa fiscalité sans l'avoir voulu, c'est franchir une étape significative dans l'intégration européenne. Mais il ne peut y avoir de marché et de monnaie unique sans clarification des règles du jeu fiscal.

**Q**ue faire si un ou plusieurs Etats n'admettent pas de passer à la majorité qualifiée ? Ce débat est au menu de la conférence intergouvernementale puisque la Commission a fait du vote à la majorité qualifiée en matière fiscale l'une de ses propositions. Plusieurs Etats membres ont manifesté des réticences et il paraît aujourd'hui incertain qu'un consensus puisse être réuni même si les récentes déclarations du ministre allemand Joschka Fischer me rendent plus optimiste que je ne l'étais il y a peu. Il faut pourtant progresser, et, si on ne peut pas le faire à quinze, il faudra se poser la question d'une première étape avec un cercle plus res-



treint d'Etats. Lequel ? Pour moi, c'est le périmètre de l'euro qui, pour les questions économiques, est le plus pertinent. C'est d'autant plus nécessaire qu'il y a une autre raison impérieuse de resserrer les liens et de formaliser les processus de décisions entre les membres du Conseil de l'euro : c'est celui de la coordination économique dont dépend aujourd'hui l'avenir de l'euro, et peut être l'avenir de l'Europe.

J'en viens donc à mon second point.

## **II. L'avenir de l'euro, lui aussi, nous impose de faire évoluer la construction européenne**

Jusqu'à Maastricht, la construction européenne a utilisé parallèlement deux méthodes d'intégration : l'harmonisation et la délégation de pouvoirs à l'instance communautaire. Avec l'euro, comme avec les piliers non-économiques de l'Union européenne, elle en est sortie : il y a bien eu une délégation du pouvoir monétaire à la BCE, mais rien n'a été fait en direction d'un budget fédéral, au contraire. Ce choix a été confirmé lors de la négociation de l'Agenda 2000 et je l'assume. Mais il faut en tirer les conséquences : dès lors devient cruciale la question de la coordination des politiques économiques, qui relève plus de l'action intergouvernementale que de la mécanique communautaire.

**L**e Pacte de stabilité offre des garanties, mais il ne peut évidemment pas constituer un ensemble suffisant pour organiser les politiques économiques de l'Eurolande. C'est ce qui a motivé l'insistance française sur la constitution du Conseil de l'Euro (ou Euro 11). Mais si l'utilité de cette instance n'est plus contestée, ses résultats sont aujourd'hui clairement insuffisants en raison de l'absence de toute procédure formelle de coordination.

**C**eci n'est pas sans lien avec l'affaiblissement continu que connaît l'euro depuis plusieurs mois. L'évolution de la parité tient certainement à des phénomènes de marché et à des différences d'efficacité économique des deux cotés de l'Atlantique, mais elle tient autant à des différences d'efficacité politique liées aux trois principales critiques qui peuvent aujourd'hui être adressées à la politique économique de la zone euro : une insuffisante lisibilité, une faible capacité de réaction aux aléas, et un manque de cohérence entre les discours et les actes. De surcroît, on peut légitimement craindre que cette situation empire avec la forte croissance que nous connaissons, et qui tend à relâcher les disciplines communes alors même que la réapparition de risques inflationnistes devrait, au contraire, conduire à une coordination renforcée.

**S**i nous ne faisons rien, ma conviction est que le risque est à terme mortel pour l'union monétaire. Seuls peuvent en effet se satisfaire du désé-

**“ La monnaie peut contribuer à créer un sentiment d’appartenance au sens de ce qu’Habermas appelle le « patriotisme constitutionnel ». ”**

quilibre actuel ceux pour qui adhèrent à la vision d’une monnaie dépolitisée, au sens le plus fort du terme. Karl Polanyi, décrivait le système du XIX<sup>ème</sup> siècle comme fondé sur un triptyque : “ un marché du tra-

vail concurrentiel, l’étalon or automatique et le libre échange international forment un tout ”. Je ne crois pas que nos sociétés accepteraient de revenir à ce modèle d’une mondialisation gouvernée par des règles intangibles et automatiques et de voir cohabiter une union monétaire et une Europe en déshérence : l’euro ne peut pas être un avatar de l’étalon or.

**P**our moi, tout au contraire, la monnaie est l’expression d’une communauté. Puis-je me permettre d’évoquer Hans Tietmeyer qui lui-même citait Oresme en disant “ *La monnaie n’appartient pas au Prince, mais à la communauté* ”. L’euro a été retiré au Prince, mais son avenir suppose l’approfondissement de cette communauté. Il ne survivrait pas à une Europe qui se déferait ; à l’inverse, la monnaie peut contribuer à créer un sentiment d’appartenance au sens de ce qu’Habermas appelle le “ *patriotisme constitutionnel* ”.

**J**e ne suis pas en train de dire que toute la construction européenne à venir doit dorénavant reposer sur le seul euro. Tous les Etats-membres ne sont pas dans l’euro et il est hélas aujourd’hui un peu plus probable qu’hier que le Royaume-Uni

risque de rester durablement dehors. Il faut donc que d’autres domaines de coopération renforcée existent, qui sollicitent d’autres géométries comme c’est le cas pour la défense ou la sécurité. Mais il est impératif de permettre aux pays participant à l’euro de tirer de cette décision toutes les conséquences qu’ils jugent souhaitables dans les domaines relevant de l’union économique et monétaire y compris, bien entendu, la fiscalité. C’est en procédant ainsi, et non en contraignant les participants à la monnaie unique à attendre la solution des problèmes généraux de l’architecture européenne, que l’on préparera l’Europe politique.

**I**l faut donc doter le Conseil de l’Euro d’une capacité de décision propre qui, souvent, ne sera utilisée qu’en fonction de ce qui se fera dans le reste de l’Union. Si l’Union est dynamique et efficace, les pays de l’euro auront moins besoin de construire entre eux. Mais il n’est pas possible de les rendre otages d’une Union qui serait dominée par les égoïsmes nationaux.

**T**out les domaines de la politique économique ne sont pas également concernés par cette évolution. Ainsi des progrès substantiels doivent pouvoir être réalisés dans la coordination économique, la représentation externe de la zone, la fiscalité, la régulation bancaire et financière, la coordination sociale en liaison avec la mobilité croissante des salariés (je pense par exemple à la portabilité des droits sociaux ou des prestations de retraites) ; mais en revanche d’autres domaines doi-

**“ L’expression de «gouvernement économique» suggère une solution traditionnelle, mieux vaut parler de «gouvernance économique», ce qui souligne la pluralité des acteurs. ”**

vent relever de la subsidiarité : beaucoup de ce qui touche au social, et même à l’emploi, restera de la responsabilité nationale. La coordination des politiques de l’emploi est utile en ce qu’elle incite à la mobilisation et permet de dégager les

meilleurs pratiques, mais elle restera par nature beaucoup moins intense que dans les domaines que je viens de citer.

**J**e propose de cheminer en trois étapes. La première repose sur des modifications marginales qui peuvent être mises en œuvre immédiatement pourvu qu’on le décide. La deuxième, plus lourde, relève d’amendements aux traités, ou peut-être d’un traité dans le traité qui rassemblerait les pays de l’Eurolande. La troisième, plus lointaine, constituerait l’étape politique.

**P**our définir, au titre de la première étape, des propositions susceptibles de faire progresser l’organisation de la politique économique dans la zone euro, il ne faut pas chercher à s’inscrire dans la tradition communautaire. Il faut prendre pour acquis que le problème à résoudre a un caractère intergouvernemental marqué, que le statut de la BCE est *sui generis*, et que la Commission sera un agent de coordination d’autant plus efficace qu’elle acceptera de troquer un rêve de pouvoir contre la réalité d’une influence intellectuelle. En cela d’ailleurs, l’expression de “ *gouvernement éco -*

*nomique* ” est trompeuse, parce qu’elle suggère une solution traditionnelle. Mieux vaut parler de gouvernance économique, ce qui souligne la pluralité des acteurs.

**C**es propositions doivent s’organiser en trois blocs simples à définir.

- Le premier concerne les liens entre les objectifs et les instruments de la politique économique. Il faut mettre fin à la perplexité croissante des observateurs sur les orientations futures de la politique économique et pour cela, définir entre nous quels objectifs nous voulons retenir et comment les instruments monétaires, budgétaires et fiscaux peuvent être mobilisés pour répondre à des chocs. Il faut par exemple préciser nos objectifs budgétaires à moyen-long terme et décrire la réaction de la politique budgétaire en cas de ralentissement ou d’accélération de l’activité. Il n’est pas nécessaire que ces règles soient identiques d’un pays à l’autre, et il faut seulement que le centre fixe les principes et se borne à vérifier leur application dans chaque Etat.

- Le second bloc a trait à la transparence et à la visibilité. J’ai fait à Dresde, en avril 99, un certain nombre de propositions qui me paraissent pouvoir être reprises ici. Elles concernent d’abord l’amélioration substantielle de la qualité et de l’homogénéité de l’information statistique. Aujourd’hui les marchés font trop souvent de l’Allemagne un *proxy* incertain de la zone euro. Il faut leur four-

nir l'information conjoncturelle qui leur permettra une analyse plus juste, y compris en vue de permettre un suivi de l'exécution des budgets sur base trimestrielle. Il faut ensuite une clarification de la stratégie de la BCE : l'incertitude quantitative sur le lien entre l'objectif final et l'instrument des taux d'intérêt ou l'utilisation d'une double référence (ce que l'on appelle stratégie du " double pilier " avec un agrégat monétaire et une prévision d'inflation) nuisent à la lisibilité et à la transparence de la politique monétaire. Il faut enfin que les parlements nationaux adoptent les programmes de stabilité pour qu'ils soient pleinement intégrés aux stratégies budgétaires nationales.

- Le troisième bloc touche à la représentation externe. Pour participer à une coopération monétaire avec le dollar à laquelle les Etats-Unis pourraient être demain favorables même s'ils sont aujourd'hui réticents, la représentation externe de l'euro doit être renforcée car la solution actuelle se révèle insatisfaisante. Pour représenter la zone, la présidence de l'Euro 11 a une pleine légitimité interne, mais la légitimité externe qui s'acquiert par la fréquentation du G7 lui manque lorsqu'il s'agit d'un pays qui n'en est pas membre. La solution à ce dilemme existe, sous la forme d'une proposition belge qui avait été discutée en 1998-99 : adjoindre au président un vice-président qui serait toujours un membre du G7, et aurait autorité pour s'exprimer sur les questions monétaires internationales au nom des ministres de la zone euro ; cette vice-présidence tournerait entre les trois

pays euro du G7 en fonction du rythme de leurs propres présidences. C'est, par ailleurs, à ce vice-président qu'il reviendrait de proposer à l'Euro 11 une stratégie monétaire pour l'élargissement car je ne suis pas convaincu que la ligne actuelle qui consiste à inclure l'euro dans l'acquis communautaire soit très longtemps tenable.

**J'**ajoute, en méthode, que cela implique de redéfinir la place de la Commission qui doit continuer à jouer son rôle pour les pays qui n'ont pas l'euro pour monnaie, et notamment ceux qui seront issus de l'élargissement, mais qui devrait avoir à l'égard de l'Euro 11 un rôle plus proche de celui du FMI à l'égard du G7 que de son rôle traditionnel dans le fonctionnement des institutions communautaires.

**La** deuxième étape est plus difficile à mettre en œuvre mais elle est essentielle. Elle repose sur un des amendements aux traités, ou, pour plus de clarté, sur un traité entre les pays de l'euro dont les lignes principales devraient selon moi être les suivantes.

**a)-** Doter le Conseil de l'euro d'une capacité formelle de décision exécutive dans les domaines relevant de la politique macro-économique, ou, de façon équivalente, permettre que l'Ecofin se réunisse en formation " euro " pour décider d'actions de coordination pour ce qui concerne les participants à l'Euro. Une assemblée issue des commissions des finances des parlements nationaux

pouvant utilement être consultée avant tout vote formel.

**b)**- Mettre en place au sein de l'Eurolande, le vote à la majorité qualifiée pour permettre au Conseil de l'euro de légiférer en matière économique et fiscale, après avoir réglé durablement la question de la pondération des voix ; nous avons vu que c'était la seule manière d'avancer dans le domaine fiscal.

**c)**- Assurer que lorsqu'une décision a été prise, chacun des pays de l'euro est tenu à l'Ecofin de défendre la position choisie majoritairement au sein du Conseil de l'Euro. C'est une manière de lutter contre les *free riders* en matière fiscale, sans bien entendu les éliminer totalement tant que le vote à la majorité qualifiée ne concernera pas tous les pays de l'Union.

**P**ar ailleurs, une formule du type " compromis de Luxembourg " pourrait être trouvée pour préserver les intérêts vitaux des pays extérieurs à l'euro.

**C**e n'est alors que dans une troisième étape, qui est probablement assez lointaine, qu'une voie proche de celle que Joschka Fisher a récemment dessinée devra être empruntée. Mais il faut pour cela qu'elle ait été préparée entre les pays qui auront choisi de participer à ce qu'il appelle le " *centre de gravité* ". C'est uniquement si nous avançons, dans ce domaine comme dans quelques

autres, que nous pourrons envisager demain la création d'une Fédération européenne appuyée sur un traité constitutionnel. Il s'agit, en somme, de reprendre le chemin dessiné par les pères fondateurs : celui des solidarités concrètes sur lesquelles se construit l'adhésion à un projet plus ambitieux.

\*\*\*

Je conclus d'un mot.

**L**e risque qui est le nôtre aujourd'hui face à un euro inachevé, à une harmonisation fiscale entravée et à un élargissement mal préparé, c'est que l'Europe se délite et que nous n'arrivions jamais à la troisième étape. C'est pourquoi je suis convaincu que les phases intermédiaires sont indispensables et urgentes. Il y va de notre destin commun. Mais pour que cette méthode aboutisse effectivement à une construction équilibrée - et non à la superposition de constructions disparates en matière de monnaie, de défense ou en d'autres domaines - il faudra que la perspective de l'étape ultérieure inspire les différents arrangements qui seront construits au cours de la seconde. C'est pour cela qu'on a besoin de visionnaires ! c

---

# Un cœur fort pour l'Europe

Giuliano Amato  
*Président du Conseil italien*

*Le Monde, 25 mai 2000*



**L**e grand historien Jacques Le Goff a écrit :  
*“ L’Europe a un nom depuis vingt-cinq siècles, mais elle en est encore au stade de projet. ”* Et c’est à ce stade - non pas d’un seul, mais de nombreux projets - qu’elle restera probablement encore longtemps. Car c’est ainsi que procède l’action créatrice de la politique, au sens élevé du terme, à laquelle nous devons les passages décisifs de la construction européenne. Mais il faut justement avoir des projets et des visions stratégiques, aujourd’hui particulièrement car l’Europe paraît s’égarer : incertitudes sur le cours de l’euro, perspective d’un très grand élargissement de ses frontières et premiers signes d’une crise de confiance de la part de ses citoyens.

**L**e récent discours du ministre des affaires étrangères allemand, Joschka Fischer, a eu, de ce point de vue, un mérite fondamental : le débat sur l’avenir de l’Europe et l’organisation de l’Union “ élar-

gie ” a finalement retenu l’attention des médias et de l’opinion publique. Il n’est plus limité aux instances académiques et aux *think tanks*, ni circonscrit aux bureaux des diplomates qui, depuis maintenant plusieurs semaines, négocient la révision du traité d’Amsterdam. Et c’est un bien que les citoyens européens soient informés et impliqués dans une confrontation publique plus vaste sur la “ finalité politique ” de l’Union, au-delà des réformes - certes essentielles - des mécanismes décisionnels actuellement en discussion.

**A**vant Fischer déjà, Jacques Delors - en relançant sa proposition de faire de l’Europe une “ *fédération d’Etats-nations* ” guidée par une avant-garde regroupée autour des six pays fondateurs de la Communauté - puis Valéry Giscard d’Estaing et Helmut Schmidt - avec leur idée de remettre en marche le processus d’intégration à partir des “ *euro-européens* ” - avaient essayé d’ouvrir le débat sur le “ Quo vadis Europe ? ”.

**C**’est de là qu’est aussi parti Fischer avec un discours qui a été, de plusieurs côtés, vu comme une relance de grand style des principes inspirateurs de la tradition fédéraliste. Tradition noble qui, en Allemagne - comme en Italie - a eu un enracinement solide et durable dans les élites publiques et parmi les citoyens, abstraction faite de leurs respectives préférences politiques et appartenances de parti.

**E**n fait, au-delà des mots utilisés, les propositions qu’a illustrées Fischer (ne serait-ce qu’à titre

personnel) visent à actualiser les vieilles idées-forces du fédéralisme européen à la lumière des changements de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et, surtout, de la perspective de l’élargissement. “ *L’architecture européenne que nous avons mise sur pied, soutenait Altiero Spinelli à la veille de l’Acte unique, a été le produit de la tension entre la vision radicale des fédéralistes et l’approche pragmatique des hommes d’Etat. Sans cette tension, on n’aurait rien obtenu : la vision des fédéralistes serait restée une utopie et le pragmatisme essentiellement conservateur des hommes d’Etat n’aurait mené nulle part.* ”

**“ C’est dans le mélange entre positions idéales et leur agencement en décisions compatibles et institutions fonctionnelles que réside le véritable moteur du processus d’intégration. ”**

**C**’est dans ce mélange entre positions idéales et leur agencement en décisions compatibles et institutions fonctionnelles que réside le véritable moteur du processus d’intégration. Processus qui, à l’instar de l’analyse freudienne, est probablement interminable. Il n’a pas de point d’abordage pré-établi et partagé ; il ne procède pas de façon linéaire ; il n’est pas auto-référentiel mais interagit avec l’environnement intérieur et extérieur pour des accommodements, des rétroactions et de nouveaux apports.

**C**’est pourquoi le véritable problème n’est pas d’accélérer en direction d’un débouché “ *fédéral* ” plus ou moins préfixé. Souhaité par certains, craint par d’autres, il consisterait, au fond, à transférer au niveau européen - de l’Union européenne - des



**“ La souveraineté n’est pas une quantité fixe et indivisible mais fonction d’un ensemble complexe et changeant. ”**

compétences et des attributions des Etats nationaux. Paradoxalement, les années au cours desquelles la Communauté s’est le plus accrue et développée ont jus-

tement été celles où les Etats nationaux ont été les plus forts, grâce à l’expansion de la main publique et à la création de l’Etat-providence.

**A**ujourd’hui, en revanche, les Etats nationaux tendent plutôt à se retirer de l’économie et de la société elle-même, à exercer un rôle régulateur plutôt qu’interventionniste. Il est par conséquent difficile de penser récupérer au niveau supranational ce pouvoir de “ *commande* ” désormais perdu, alors qu’aujourd’hui les marchés ne coïncident plus avec les Etats et que les “ *réseaux* ” mondiaux déterminent non seulement la *new economy* mais le spectre tout entier de nos relations publiques et personnelles.

**D**’ailleurs, même Fischer ne se pose pas cet objectif. Il est vrai qu’il tend un peu à voir l’Europe du futur comme une grande *Bundesrepublik*, avec les mêmes niveaux de gouvernement et de “ *division de souveraineté* ” que le système allemand. Mais il ne lui échappe pas que les traditions civiques, même celles des quinze membres actuels, sont trop différentes les unes des autres pour pouvoir être ramenées à un seul modèle, valable pour toutes.

**L**’Union, au fond, reste une *joint venture* har-

die entre partenaires, qui procède par avancements et adaptations successifs, en combinant intégration et coopération, structures communes et compromis intergouvernementaux classiques, standards à atteindre et actions de contrôle réciproque. Les décisions sont de plus en plus “ bruxelloisées ”, mais les opinions publiques sont encore essentiellement nationales, alors que certains des thèmes qui les mobilisent (les droits de l’homme, par exemple) ne sont pas spécifiquement européens, mais plutôt universels.

**P**lus que par “ division de souveraineté ”, l’Union procède par “ souverainetés partagées ” où la “ souveraineté ” n’est pas une quantité fixe et indivisible mais fonction d’un ensemble complexe et changeant. Intégration et coopération n’y sont pas des jeux anodins entre les Etats et les institutions, mais déplacent le siège et, surtout, modifient la nature des pouvoirs publics. Légitimité politique, identité culturelle et intégration économique seront inévitablement multiples, même au sein de chacun des pays membres : compétences et pouvoirs seront répartis et en partie dispersés à plusieurs niveaux - vers le bas et vers le haut - avec des solutions tour à tour différentes.

**C**’est dans ce contexte, celui de la construction d’un système de gouvernement à niveaux multiples qu’il faut absolument sauvegarder la préoccupation centrale et originelle du fédéralisme : indiquer aux citoyens et aux élites du continent les “ *coûts de la non-Europe* ” (Jacques Delors), les

conséquences potentiellement destructrices d'un réflexe de défense et d'un repli conservateur face aux défis de l'époque.

**L**es trois principales questions à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale sont apparemment techniques ; mais, inscrites justement dans une perspective stratégique, elles auront un impact décisif sur la manière dont l'Union pourra fonctionner dans les prochaines années. La composition de l'exécutif communautaire, le poids décisionnel de chaque pays et les domaines où il faudra passer du vote unanime à celui à majorité qualifiée sont des éléments-clefs pour définir l'équilibre entre démocratie et efficacité, représentativité et efficacité dans l'UE élargie.

**I**l est toutefois évident que des négociations-affrontements limités à ces seuls points risquent d'exacerber les différences qui ont déjà empêché une entente à Amsterdam et d'accroître la méfiance réciproque entre les partenaires. Par contre, inscrits dans une perspective à plus grande portée, ils peuvent indiquer une issue aux difficultés qui affligent déjà l'Union à quinze. En d'autres termes, de nouvelles règles démocratiques sont indispensables pour faire fonctionner les institutions d'aujourd'hui, et plus encore celles de demain.

**L**es pays qui veulent l'élargissement doivent se rendre compte qu'il n'y en aura pas sans quelques renoncements, en termes d'attributs de pouvoir formels de la part de chacun et de tous, qu'il s'agis-

se d'un deuxième commissaire, de quelques sièges à Strasbourg, de votes " pondérés " au Conseil ou de politiques sur lesquelles exercer un veto. Les pays qui veulent entrer dans l'Union et qui, aujourd'hui, considèrent avec grande méfiance les négociations institutionnelles, doivent se rendre compte que sans structures décisionnelles et administratives plus souples ils n'entreront pas de sitôt ou pourront tirer moins de bénéfices de leur entrée. Tout cela est sans doute vrai pour la dimension strictement communautaire de l'intégration : marché unique, union monétaire et politiques communes gérées par la Commission.

***“ Les six pays fondateurs de la Communauté ont le droit/devoir de relancer la discussion et l'initiative sur la « finalité politique » de l'Union. ”***

**E**t les pays qui veulent un véritable " approfondissement " ? C'est là, à cette jointure délicate, que viennent se souder - ou se heurter - les visions des uns et les impératifs immédiats des autres. Il est hors de doute que les 6 pays fondateurs de la Communauté ont le droit/devoir de relancer la discussion et l'initiative sur la " finalité politique " de l'Union. Et il est hors de doute que l'Europe, par le passé, a eu - ô combien ! - une sorte d' " avant-garde ", ou de " moteur " : c'était l'axe franco-allemand, ou plutôt Paris-Bonn, autour et à côté duquel l'Italie, et les pays du Benelux, ont exercé une importante fonction de socialisation et de médiation. Par la suite, d'autres pays - en commençant par l'Espagne et Portugal - se sont associés à ce groupe leader de l'intégration,

même si le lancement de l'Union monétaire a temporairement créé des tensions en son sein.

**A**ujourd'hui, toutefois, la situation n'est plus la même. Une relance de l'entente franco-allemande, sans et contre laquelle il est impossible de faire avancer l'intégration, est sans aucun doute souhaitable - je dirais même indispensable. En même temps, l'Union actuelle et, plus encore, future, a besoin d'un "centre de gravité" (qui est plus qu'un axe mais aussi plus qu'un "noyau dur") plus large et mieux organisé. Plus large tant en ce qui concerne sa composition et sa portée, et mieux organisé : avec les accords de Schengen et la création de l'espace commun de liberté et de justice, et surtout avec le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'Union a en effet considérablement élargi ses domaines d'activité et ses ambitions d'intervention.

**M**ais les pays les plus intéressés à coopérer et à s'intégrer dans ces nouvelles politiques (y compris la nouvelle dimension de la défense) ne sont pas toujours et nécessairement les mêmes, encore qu'il y ait, par exemple, de nombreuses analogies entre les adhérents à l'euro, à Schengen et à l'UEO/OTAN. La principale différence - pas la seule - est représentée par la Grande-Bretagne qui, sur initiative de Blair, s'est, depuis un peu plus d'un an, mise à la tête de l'effort européen pour arriver à une "capacité autonome" de gestion européenne des crises, y compris militaires - mais est

en dehors de l'euro, comme de Schengen.

**U**ne des grandes interrogations de l'UE d'aujourd'hui est justement "Quo Vadis Britannia ?" :

sans la Grande-Bretagne, l'éventuel "centre de gravité" serait peut-être plus compact, mais aussi plus faible politiquement, financièrement et militairement et plus pauvre culturellement. Par ailleurs, le "centre de gravité" dont nous parlons devrait, pour être crédible et efficace, être fondamentalement homogène et relativement uniforme, autrement dit associer plus ou moins les mêmes dans toutes les politiques principales. Pour ouvrir la voie à une perspective de ce genre, il est essentiel que la CIG affronte avec courage une révision des dispositions sur la flexibilité, ou plutôt sur les coopérations dites "renforcées". Celles actuellement en vigueur, péniblement négociées à Amsterdam, sont peu utilisables : en garantissant tous, elles finissent justement par ne garantir personne et par encourager les coopérations en dehors des traités et des institutions communes.

**N**éanmoins, paradoxalement, les coopérations renforcées ne sont pas aussi importantes pour le "pilier" communautaire pour lequel elles avaient été conçues en un premier moment : au fond, si nous élargissons le recours au vote à majorité qualifiée, le marché unique imaginé il y a cinquante ans par Jean Monnet et Robert Schuman et les politiques et institutions communes qui l'ac-

***" Il est essentiel que la CIG affronte avec courage une révision des dispositions sur les coopérations dites « renforcées ». "***

compagnent seront vraiment complétés pour pouvoir être bientôt étendus aux pays candidats. Les coopérations renforcées sont en revanche cruciales dans les nouveaux chantiers du processus d'intégration - justice, immigration, sécurité et défense -, où l'acquis est encore entièrement à construire et où, comme il y a vingt ou trente ans pour la Communauté, un certain niveau d'homogénéité et de convergence initial est fondamental.

**L**a grande Europe élargie a besoin d'un cœur : comme outil d'intégration et non de division ; et comme outil ouvert aux pays intéressés à y entrer. Telle fut la Communauté des dernières décennies. Il s'agirait donc en quelque sorte d'un retour au futur, nourri de visions mais aussi d'expériences concrètes, d'une nouvelle étape dans l'interminable chemin de l'Europe. c

---

# Questions à Joschka Fischer

**Hubert Védrine**  
*Ministre des Affaires étrangères*

*Le Monde, 11 juin 2000*



**C**her Joschka, j'ai lu attentivement le discours que tu as prononcé à titre personnel le 12 mai à l'université Humboldt de Berlin sur les finalités de l'Union européenne et son horizon institutionnel. Comme je l'ai aussitôt déclaré, j'ai trouvé cette démarche bienvenue et opportune. Depuis que je suis devenu ministre des affaires étrangères, en juin 1997, j'ai en effet considéré que l'opinion européenne ne mesurait pas assez les conséquences des élargissements à venir de l'UE et qu'il n'était que temps d'examiner la meilleure façon d'y faire face. Je voudrais maintenant te faire part de mes réflexions personnelles à ce sujet.

**C**omment faire fonctionner une Europe à trente ou plus ? Dès notre première rencontre, en novembre 1998, j'avais posé cette question et indiqué qu'à mon avis, ce défi allait bientôt dominer tout l'horizon de l'Europe. A cette question, il ne

peut pas y avoir de réponse improvisée ou bâclée, ni même simplement ingénieuse. Elle ne pourra procéder que d'un débat véritable, loyal, complet et démocratique. Personne ne peut a priori prétendre détenir la clé. Il était temps que ce débat s'engage.

**P**lusieurs responsables politiques européens, actuels ou anciens, pensent que, pour éviter la paralysie, il faut aller plus loin, et ont ainsi proposé ces dernières semaines que les pays décidés à accomplir un grand bond en avant dans l'intégration politique créent ensemble un " noyau dur ", ou une " avant-garde ". Cela revient à admettre l'idée, longtemps combattue avec véhémence, d'une Europe à deux vitesses. C'est dans cette perspective que tu t'es inscrit, après Jacques Delors et d'autres, en proposant que soit constitué, par étapes, un " centre de gravité " qui deviendrait un jour le noyau d'une future fédération.

**A** la veille de sa présidence, la France n'est pas dans la même situation que les autres Etats membres.

**L**ancer des idées sur l'Europe à long terme et présider utilement l'Union, au moment, en plus, où il va falloir conclure la difficile réforme des institutions, ce sont deux choses également nécessaires, mais différentes.

**L**e rôle du pays qui préside est en effet de tout faire pour rassembler les Etats membres, autour

de la solution la plus ambitieuse possible. Mais, compte tenu des règles de décision européennes, cette solution doit être consensuelle. On ne peut pas en même temps remplir cette responsabilité et mettre sur la table un projet qui a toutes les chances, comme on le voit déjà, de faire apparaître et d'attiser les divisions profondes entre Etats membres.

**A** Rambouillet, entre le président de la République, le premier ministre, le chancelier et les ministres concernés, nous n'avons pas eu de mal à nous mettre d'accord sur le fait que le préalable à tout nouveau progrès ultérieur est de réussir la CIG à Nice. Ce qui ne veut pas dire la conclure à n'importe quel prix. En effet, si les Quinze devaient ne pas parvenir, malgré les efforts de la présidence française et le plein soutien de l'Allemagne, à se mettre d'accord sur la repondération, la majorité qualifiée, la taille de la Commission et les coopérations renforcées\*, à quoi servirait-il de spéculer, voire de nous opposer sur ce que deviendrait l'Europe dans dix ou vingt ans ? La CIG est le test de la volonté de réformes des Européens.

**C**omme on a pu le constater à travers les déclarations d'un certain nombre de commentateurs et d'hommes politiques français, non seulement l'idée de fédération ne fait plus peur, mais elle exerce même une certaine séduction. Cela paraît audacieux, cela paraît simple, cela paraît efficace pour conjurer le spectre de la paralysie. Beaucoup de réticences ou d'arguments hostiles paraissent comme dépassés à l'heure de la mondialisation. De plus,

---

(\*)- Voir sur les réformes institutionnelles nécessaires, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Hubert Védrine, dialogue avec Dominique Moisi, Paris, Fayard, 2000 et plus particulièrement la quatrième partie : *Notre ambition européennes et ses dilemmes*.

**“ La meilleure façon de procéder est d’éviter les controverses théoriques sur les divers sens du mot « fédéralisme ». ”**

des éléments de fédéralisme existent déjà, par exemple la Cour de justice, l’euro. Donc, pourquoi pas ? Cependant, cet état d’esprit et cette sympathie diffuse ne justifient pas que les principaux

responsables politiques d’un pays souscrivent sans un examen très approfondi à une perspective aussi radicalement bouleversante, d’autant que les solutions fédérales proposées par les uns et les autres diffèrent sur des points essentiels.

**C**’est pourquoi la meilleure façon de procéder, à ce stade, me semble être d’éviter les controverses théoriques sur les divers sens du mot “ fédéralisme ”, de formuler les questions précises qui viennent à l’esprit pour mieux cerner les points à éclaircir, et de rechercher les meilleures réponses possibles en soupesant démocratiquement leurs avantages et leurs inconvénients. C’est ce que je tente dans les lignes qui suivent :

**Comment choisir les membres de l’éventuel noyau dur ?** Peut-on imaginer que la liste soit déterminée *a priori* ? C’est ce que faisait le document Lammers-Schauble de 1994, erreur que tu ne répètes pas. Faut-il décréter qu’il s’agirait des six pays fondateurs ? Mais déjà certains pays qui ne font pas partie des six de départ ont fait savoir qu’ils entendaient être membres de tout noyau dur. Il y a une autre hypothèse : faire des onze pays de l’euro le noyau dur. Mais ces onze seront un jour douze, quatorze, ou plus, ce qui est beaucoup pour

un noyau. Un renforcement de la coordination politique et économique de ces pays de l’euro est une nécessité absolue, mais cela n’entraînera pas automatiquement une intégration politique renforcée. Ainsi, l’espace de l’euro n’est pas celui de Schengen, ni celui de l’Europe de la défense. La solution la plus commode pourrait être le volontariat et le libre accès à un noyau ouvert. Mais si tout le monde veut en être, est-ce encore un noyau et en quoi irait-il plus loin que les autres ?

**La seconde question est encore plus décisive : Quelles seraient les compétences éventuellement dévolues au niveau fédéral, pour faire quoi, gérées par quelles institutions ? Et, par voie de conséquence, quelles compétences garderaient les Etats-nations ?** J’ai bien noté que tu avais pris à juste titre la précaution de rappeler qu’il n’était pas question de faire disparaître les Etats-nations, car tu es conscient que beaucoup d’Européens demeurent profondément attachés à ce cadre de l’identité et de la vie démocratique. Pour la France, entre autres, c’est essentiel.

**Mais,** dès lors que l’on envisage d’élire, au suffrage universel, un président fédéral qui mènerait la politique étrangère et de défense de la Fédération sous le contrôle du Parlement de la Fédération, que reste-t-il à terme à l’Etat-nation ? Quel rôle conserveraient les chefs d’Etat et de gouvernement des pays qui seraient entrés dans cette Fédération ? Pour parler crûment, combien de temps y aurait-il encore un président de la République

et un premier ministre en France, un chancelier en Allemagne, un chef de gouvernement dans les autres pays ? C'est là où le débat, aujourd'hui masqué, doit devenir explicite. Il ne suffit pas d'affirmer qu'on veut et qu'on peut concilier la création d'une fédération et le maintien des Etats-nations. Dans un esprit de subsidiarité, il faut voir si l'on peut déterminer exactement ce qui doit rester, ou redevenir, géré au niveau national, puis ce qui le serait au niveau fédéral.

**C**ette délimitation est indispensable. C'est effectivement le propre d'une fédération de l'organiser, et ceux qui préconisent une Constitution pour l'Europe ont également cet objectif.

**M**ais, là aussi, le débat doit être clair ; s'agit-il simplement de codifier le partage des compétences entre fédération et Etats membres, ou bien la fédération implique-t-elle des transferts de souveraineté majeurs dans de nouveaux domaines, et, si oui, lesquels ? La justice ? La police ? La défense ? La politique étrangère ?

**C**ela amène à la question de la nature du gouvernement, de l'éventuel gouvernement. Serait-il bâti sur le modèle de la Commission telle que nous la connaissons aujourd'hui - conception fédéraliste classique ? Dans ce cas-là, nous ne manquerions pas de retrouver les problèmes que nous connaissons bien : légitimité, transparence, efficacité, contrôle politique. Ou émanerait-il des gouvernements nationaux, comme l'actuel conseil

des ministres, hypothèse d'une sorte de fédéralisme intergouvernemental, option que tu as introduite dans ton discours, notamment après nos conversations et qui serait plus acceptable de notre point de vue ? Serait-ce une reprise au niveau fédéral de l'actuel binôme commission-conseil ? Tout cela est à clarifier.

**Q**uestion connexe : quel Parlement contrôlerait ce gouvernement fédéral ? Le Parlement européen actuel ? Les Parlements nationaux ? Une double Chambre comme tu le proposes, l'une d'entre elles étant composée d'émanations des Parlements nationaux, idée intéressante à approfondir ?

**J'en viens à la question de l'articulation des différents niveaux de pouvoir en Europe.** Aujourd'hui, il y en a trois. Dans l'hypothèse d'une fédération, préservant les Etats-nations, il y aurait au moins quatre niveaux de pouvoir en Europe : les collectivités territoriales (elles-mêmes à plusieurs niveaux) ; les Etats-nations, avec leur exécutif, leur législatif et leur dispositif judiciaire ; la fédération, avec son président, son gouvernement, son Parlement ; l'Union européenne élargie, avec toujours son Conseil, sa Commission, son Parlement, sa Cour de justice.

**A**lors que les opinions européennes demandent plus de clarté, de simplicité et de lisibilité, ce que certains expriment en demandant la rédaction d'une Constitution qu'ils espèrent clarificatrice, on en arriverait à un empilement de structures et un enche-



**“ Rien de ce qui a marché dans la construction européenne ne correspondait à un schéma préétabli. ”**

vêtement de compétences vraisemblablement plus inextricable encore qu’aujourd’hui. Cette duplication des institutions serait vite insupportable, et la difficulté se résoudrait alors par la dispa-

rition du niveau national. Il faut en être conscient, car cela pose évidemment à la plupart des Etats nationaux existants et à leurs peuples un vertigineux problème identitaire et démocratique : n’oublions pas qu’en Europe, contrairement aux Etats-Unis, il y a des nations. On peut aussi espérer, tu le laisses entendre à la fin de ton discours, qu’un jour la fédération se confondrait avec toute l’Union, mais cela paraît très irréaliste.

**A**ujourd’hui, je pense que réussir la CIG, notamment en assouplissant radicalement les coopérations renforcées possibles, première étape de ton plan, est la meilleure façon de redynamiser l’Union, de lui redonner une vision dynamique de son avenir institutionnel tout en fournissant les instruments des progrès ultérieurs, y compris les plus ambitieux. Et cela sans faire éclater toutes les contradictions européennes ni transformer un malaise institutionnel en crise. C’est aussi le moyen de donner à ceux qui voudraient vraiment aller plus loin dans l’intégration politique le temps de s’y préparer. C’est ce que je propose que nous fassions. Nous verrons vite quels pays seront intéressés par une ou des coopérations renforcées dans des domaines-clefs.

**J**e pense que le noeud de la réflexion, ce sont les concepts de fédération et de fédération d’Etats-nations. S’agit-il au bout du compte d’une seule et même chose, le fédéralisme classique ? Dans ce cas, nous allons vers un blocage. Ou au contraire, le concept de fédération d’Etats-nations, voie originale qu’a ouverte Jacques Delors et que tu empruntes à ton tour, porte-t-il en germe une solution différente qui répond de façon satisfaisante aux questions précitées ? C’est une piste à explorer.

**C**e n’est qu’en débattant de tout cela longuement, ouvertement et loyalement entre nous, Français et Allemands, mais aussi sans exclusive avec tous les autres Européens concernés, que nous arriverons à mieux cerner les questions essentielles et les questions annexes, à séparer les solutions possibles et celles qui seraient impraticables. De toute façon, celles qui nous permettront de résoudre finalement cette quadrature du cercle seront originales, car rien de ce qui s’est fait, de ce qui a marché dans la construction européenne ne correspondait à un schéma préétabli. c

# Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

---

**1995 - n°1** - La rénovation du parti travailliste en Grande-Bretagne. Tony Blair - Lewis Minkin (*épuisé*).

**1996 - n° 2** - Voyage au coeur de l'Internationale socialiste (1992-1996). Pierre Mauroy (*épuisé*).

**n° 3** - Les fondamentalismes à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle (I) - Analyses régionales (*épuisé*).

**1997 - n° 4** - Les fondamentalismes à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle (II) - Perspectives d'action.

**n° 5** - L'électorat F.N.  
Entretien avec Pascal Perrineau et Pierre Martin.

**n° 6** - La social-démocratie dans l'Union européenne.  
Débat entre Alain Bergounioux et Marc Lazar.

**1998 - n° 7** - La drogue : une approche globale pour une réponse efficace - Table ronde internationale.

**n° 8** - Réflexions pour la gauche du XXI<sup>ème</sup> siècle.  
Dominique Strauss-Kahn (*épuisé*).

**n° 9** - Éloge de la réforme - Discours de Jean Jaurès au congrès de Toulouse en 1908.  
Présenté par Alain Bergounioux. Histoire et Mémoire.

**1999 - n° 10** - Entretien avec François Hollande.  
Itinéraire - Action - Convictions.

**n° 11** - L'Europe vue du PSE.  
Jean-François Vallin, présentation : Henri Nallet.

**n° 12** - Entretien avec Pierre Moscovici.

**n° 13** - Blair-Schröder.  
Le texte du "manifeste". Les analyses critiques.

**n° 14** - Marc Villemain - L'esprit clerc.  
Émile Combes ou le chemin de croix du diable.  
Histoire et Mémoire.

**2000 - n° 15** - Le socialisme moderne.  
Lionel Jospin.

## Les Notes sur le Net

---

Nos lecteurs et nouveaux abonnés pourront trouver  
les numéros épuisés  
des *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, sur le site :  
**[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)**



---

**Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès**

*Directeur de la publication* : Gilles Finchelstein

[gf@jean-jaures.org](mailto:gf@jean-jaures.org)

*Rédacteur en chef* : Laurent Cohen

[cohen@jean-jaures.org](mailto:cohen@jean-jaures.org)

*Maquette* : Antonio Bellavita

*Imprimerie* : Robert Arts Graphiques

---