

L'Europe de nos volontés

Pascal Lamy - Jean Pisani-Ferry

N°27 - janvier 2002



Président : Pascal Lamy

Pascal Lamy est Commissaire européen, chargé du commerce, depuis septembre 1999.

Il est diplômé de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales (HEC), de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA).

Il a été conseiller technique en 1981, puis directeur adjoint en juin 1982 du cabinet du ministre de l'Economie et des Finances, Jacques Delors. Il devient directeur adjoint du cabinet du Premier ministre, Pierre Mauroy de 1983 à 1984.

De 1985 à 1994, il est directeur du cabinet de Jacques Delors, Président de la commission des Communautés Européennes et devient son représentant personnel pour les sommets occidentaux.

De 1994 à 1999, il rejoint la nouvelle équipe chargée du redressement du Crédit Lyonnais puis devient numéro deux de la banque présidée par Jean Peyrelevade.

Il a été l'auteur avec Jean-Louis Bianco d'un *Rapport sur l'aide sociale à l'enfance* en 1979 ; de *Choses vues...d'Europe*, Revue Esprit, 1991 et en 1993 du rapport *Monde-Europe* dans le cadre du XI^e Plan du Commissariat général du Plan.



Rapporteur : Jean Pisani-Ferry

Jean Pisani-Ferry est président délégué du Conseil d'Analyse Economique (CAE) du Premier ministre depuis avril 2001.

Après avoir été conseiller économique de Dominique Strauss-Kahn et Christian Sautter de 1997 à 2000, il a rejoint le Conseil d'Analyse Economique. Il y a notamment préparé (avec

Pierre Jacquet) un rapport sur la coordination des politiques économiques en Europe et un rapport au Premier ministre sur les conditions du retour au plein emploi.

Ingénieur Supélec, titulaire d'un DEA de mathématiques, et ancien élève du Centre d'études des programmes économiques (CEPE), Jean Pisani-Ferry est aussi professeur chargé de cours à l'Ecole polytechnique, et professeur associé à l'Université de Paris-Dauphine. Il est également membre du groupe des experts économiques du président de la Commission européenne.

De 1989 à 1992, comme conseiller auprès du Directeur général des affaires économiques et financières de la Commission européenne, il a été l'un des auteurs du rapport *Marché unique, monnaie unique* (Economica, 1990) sur les coûts et bénéfices de l'euro. Il a ensuite été, jusqu'en 1997, directeur du CEPIL, le principal centre français d'étude et de recherche en économie internationale.

Jean Pisani-Ferry a récemment publié *La bonne aventure : le plein emploi, le marché, la gauche* (La Découverte, octobre 2001).

L'Europe de nos volontés

Pascal Lamy - Jean Pisani-Ferry

N°27 - janvier 2002



Boucher François (1703-1770), *L'Enlèvement d'Europe*, Wallace Collection, Londres.

Le malaise français

Pour avoir trop longtemps cru que l'Europe se bâtissait à leur image, les Français souffrent aujourd'hui de ne plus se reconnaître en elle. Diffraction de l'autorité étatique, promotion de la concurrence, contestation du monopole des services publics : ils découvrent avec surprise, et souvent avec inquiétude, que le mouvement de la construction européenne vient peu à peu mettre en cause quelques-uns des piliers du modèle de gouvernement qu'ils avaient cru exporter. Dans le même temps, la réunification européenne, dont ils ne contestent ni la nécessité ni la légitimité, s'apprête à réduire mécaniquement leur poids au sein de l'Union : l'avenir commun se joue désormais à distance de leurs frontières, dans ce que seuls ou presque, ils continuent à appeler " Europe de l'Est ". Ils se sentent enfin amoindris face à une Allemagne numériquement plus puissante et à une Angleterre politiquement plus alerte.

Cette attitude s'exprime aujourd'hui par la prédominance de postures de défense. L'union économique et monétaire a été le dernier grand projet que la France ait porté et fait aboutir. Elle ne semble plus capable que de se battre pour préserver ses acquis : crispation obsessionnelle, et finalement impuissante, sur la parité franco-allemande ; efforts répétés pour préserver le pouvoir des États face aux avancées du fédéralisme et au rôle des régions ; batailles acharnées pour la sauvegarde des exceptions agricole et culturelle ; défense obstinée du service public à la française : la liste pourrait être allongée de ces combats souvent honorables, mais désespérément défensifs même lorsqu'ils portent sur des problématiques dont l'Europe pourrait utilement se saisir. La France n'aurait-elle d'autre ambition que de tenter de résister aux menées de ses partenaires ? Peut-elle avoir quelque espoir de maintenir ainsi son rôle ? Lorsqu'il imagine une Europe de 2010 où la France, isolée, aurait perdu son influence pour avoir " livré trop de batailles perdues ", Charles Grant ne fait que prolonger les tendances¹.

Comme souvent, ce malaise est en partie l'expression d'un complexe. Jadis grands pourvoyeurs d'idées et de modèles d'organisation, les Français éprouvent confusément qu'ils manquent aujourd'hui de tels produits d'exportation. À force d'incapacité à le réformer, leur État, qui servait de modèle, fait désormais souvent figure de contre-exemple aux yeux de tous ceux qui se préoccupent de modernisation de la gestion publique². Le débat monétaire hésite entre la tradition allemande dont la BCE se veut l'héritière et le modèle incarné par la Banque d'Angleterre, depuis sa réforme de 1997, mais nul ne regarde vers Paris pour y trouver source d'inspiration. En matière de relations sociales, c'est le plus souvent l'Europe du Nord qui sert de laboratoire. Et c'est, par exemple, vers l'Espagne que les Européens se tournent lorsqu'ils veulent réfléchir aux formes nouvelles de la démocratie dans un monde caractérisé par la multiplication des niveaux de gouvernement.

La gauche française et l'Europe

Ce malaise ne touche pas seulement la gauche, mais il l'affecte avec une intensité particulière et rend inaudible son message sur la régulation, la solidarité ou la cohésion des territoires. Parce que la tradition jacobine est en son sein bien représentée ? Et parce qu'au contraire d'une partie de la droite, elle ne peut se réjouir que le libéralisme progresse à la faveur de la construction européenne ? Pour bien des libéraux, l'intégration économique internationale est l'outil d'une déconstruction des régulations nationales³. Que notre colbertisme moribond achève de s'épuiser dans des combats d'arrière-garde contre les progrès du marché et de la concurrence n'est finalement pas pour leur déplaire. Mais pour les hommes et les femmes de gauche, l'enjeu est au contraire de construire, en Europe et par l'Europe, des régulations publiques à la mesure de l'économie mondialisée et de moderniser un système social à la construction duquel leur famille politique a puissamment contribué. Leur engagement européen est intimement lié à la conviction que cette entreprise vaut la peine d'être conduite, et c'est à ce prix qu'ils peuvent admettre de voir les protections traditionnelles battues en brèche. La gauche française n'a pas oublié ses traditions internationalistes, mais le dépassement des frontières ne lui suffit pas. Elle attend aussi que la construction européenne demeure un projet dans lequel elle puisse s'inscrire, et porter ses valeurs.

Pourtant, dépeindre l'Union européenne comme l'instrument d'une furia libérale serait certainement se tromper d'adversaire. Non pas tant parce qu'elle reste majoritairement gouvernée par des sociaux-démocrates, mais parce qu'aux yeux du reste du monde, elle incarne un modèle d'équilibre entre le marché et la société, entre la concurrence et la coopération, entre l'autonomie et la solidarité. Dans un contexte de mondialisation et d'af-

“ Pour les hommes et les femmes de gauche, l'enjeu est de construire, en Europe et par l'Europe, des régulations publiques à la mesure de l'économie mondialisée et de moderniser un système social à la construction duquel leur famille politique a puissamment contribué. ”

faiblissement des formes nationales de la régulation publique, l'Union européenne est intrinsèquement une tentative de construction d'un acteur public à la mesure du capitalisme d'aujourd'hui. Elle est, pour les États qui la composent, le moyen de peser sur la définition des règles du jeu au lieu de seulement devoir s'y adapter. Que l'Europe déçoive plus souvent qu'à son tour est indubitable. Cela ne doit pas occulter que l'Union est, en dehors des États-Unis, le seul acteur capable de bloquer une fusion entre deux entreprises américaines, ou de conduire une politique d'échange et de coopération avec le monde en développement. Cela ne doit pas éclipser le fait qu'elle est, malgré ses insuffisances, l'endroit au monde le moins dur pour les personnes démunies. Cela ne doit pas faire oublier que pris individuellement, les États européens seraient sans doute bien en peine d'assurer le même niveau de prospérité économique, de protection de l'environnement, de sécurité des consommateurs ou, même, de législation sociale. L'Union européenne est sûrement plus libérale que la France, mais elle pourrait aisément adopter comme devise, et proclamer face au monde, la formule de Lionel Jospin : " oui à l'économie de marché, non à la société de marché ".

Le doute qui travaille la gauche française est cependant légitime à un triple titre. Il l'est d'abord parce que comme pour tout autre, l'issue du combat politique sur la nature de la construction européenne n'est pas acquise. L'Europe sera ce qu'en feront les

" Dans un contexte de mondialisation et d'affaiblissement des formes nationales de la régulation publique, l'Union européenne est, pour les États qui la composent, le moyen de peser sur la définition des règles du jeu au lieu de seulement devoir s'y adapter. "

forces politiques et sociales du continent, parmi lesquelles les voix françaises ne pèseront pas plus que leur poids et leur force de conviction. Le temps est révolu où une négociation avec la seule Allemagne suffisait à imprimer notre marque aux décisions communautaires.

Il est ensuite parce que l'Europe a trop souvent servi à motiver des réformes qui

auraient dû être engagées sur la base de leurs mérites propres. La France n'a pas à regretter d'avoir résorbé l'inflation, libéralisé les échanges et les mouvements de capitaux, mis fin à la confusion entre État actionnaire et État régulateur, ouvert le transport aérien à la concurrence, ou privatisé son système bancaire. Mais au lieu que ces réformes aient été délibérées, puis assumées, elles ont été présentées comme des contraintes imposées par la logique de l'intégration européenne. Cette pratique constante, dont la gauche n'a d'ailleurs pas eu le monopole, a régulièrement été source de quelques bénéfiques ou confort politiques immédiats. Mais ce qui est souvent apparu comme un complot des élites libérales a plus sûrement encore miné la confiance des citoyens à l'égard de la démocratie, nourri l'esprit de résistance au changement, et transformé la Commission européenne en une institution acharnée à mettre en cause notre modèle politique et social.

" L'Union européenne est sûrement plus libérale que la France, mais elle pourrait aisément adopter comme devise, la formule de Lionel Jospin : " oui à l'économie de marché, non à la société de marché ". "

Le doute est légitime aussi parce que le projet européen de la gauche française est incomplet. Après le second septennat Mitterrand, au cours duquel le dessein continental avait pris le pas sur l'ambition de transformation nationale, il était naturel que la volonté politique portée par Lionel Jospin s'incarne d'abord dans un objectif aussi éminemment national que celui de l'emploi. Le fait que les enjeux européens relèvent du domaine partagé entre le président et le premier ministre n'a par ailleurs pas facilité la définition par le gouvernement d'une stratégie européenne offensive. Mais il faut reconnaître, malgré des avancées notables – à Amsterdam et au Luxembourg sur l'emploi, autour de la création de l'Eurogroupe, à Lisbonne sur des objectifs de cohésion sociale et de croissance durable, à Tampere sur l'espace de liberté, sécurité et justice, à Nice avec l'adoption de la Charte des droits fondamentaux –, que l'Europe n'a pas été ces dernières années au premier rang des priorités de la gauche française. Malgré ses traditions et

“ Ce qui inquiète l’opinion française n’est pas tant que l’Europe supplante l’État national dans tel ou tel domaine, mais que celui-ci se dessaisisse sans que celle-là s’investisse. ”

ses prises de positions – en particulier celles du PS – celle-ci n’a, de ce fait, pas achevé l’effort de mise à jour de ses analyses et de définition de ses objectifs, dans un contexte que l’euro, la perspective de l’élargissement et la montée des préoccupations de sécurité ont profondément changé. Le discours sur l’Europe de Lionel Jospin est à cet égard davantage un point de départ qu’un point d’arrivée⁴.

Face à ces malaises et à ces doutes, les responsables politiques pourraient être tentés de réagir en combinant apparences et attentisme : un peu de gesticulation sur des enjeux symboliques, l’étendard d’une constitution, telle nomination bien choisie ou bien présentée, une ou deux envolées sans conséquences, et sur le fond, rien qui risque de diviser ou d’inquiéter. Notre conviction est qu’une telle démarche serait vouée à l’échec. Elle ne lèverait aucune des ambiguïtés stratégiques qui handicapent nos choix. Elle risquerait d’accentuer les risques de déclin de l’influence des idées françaises au sein de l’Union. Mais elle ne rassurerait pas non plus durablement une opinion à qui l’introduction des pièces et des billets en euro vient de confirmer symboliquement la densité de notre engagement européen. Celle-ci ne redoute en effet pas tant les avancées de la construction européenne que l’incomplétude ou les incohérences d’un projet dont elle voit bien qu’il structure désormais notre avenir. Ce qui l’inquiète n’est pas tant que l’Europe supplante l’État national dans tel ou tel domaine, mais que celui-ci se dessaisisse sans que celle-là s’investisse : que l’on s’installe dans un entre-deux impuissant où nul ne serait responsable, ni comptable des succès et des échecs. L’euroscpticisme se nourrit avant tout du sentiment que la construction européenne est laissée au hasard d’équilibres précaires entre des négociateurs bien intentionnés, mais armés de projets hétérogènes, et technocratiques.

L’Union européenne après le 11 septembre

Le réexamen des priorités collectives et les prises de conscience qu’ont provoqué les attentats du 11 septembre et le déclenchement du conflit en Afghanistan ne peuvent qu’amplifier le malaise. L’utilité d’une Union européenne construite comme un paquebot pour les temps calmes est mise à l’épreuve, et le test est rude, parce que le nouvel environnement agit comme un révélateur de ses insuffisances. Depuis quinze ans, sa construction a avancé autour de quelques idées : la libre circulation avec le marché unique, la primauté des règles avec l’union monétaire et le pacte de stabilité, la priorité aux opérations de gestion de crise sur la sécurité du territoire avec la politique de sécurité et de défense. Sur ces trois plans, elle est ébranlée : parce que face à la menace, les citoyens tendent à préférer la sécurité à la liberté d’aller et venir, et se tournent vers les États-nations pour l’assurer ; parce que les réponses au 11 septembre soulignent la réactivité des États-Unis, rappellent la permanence du discrétionnaire dans la politique de ce pays, et font apparaître par contraste l’embarras d’une Europe construite autour de règles et de procédures, dont le modèle idéal semble parfois être un monde qui aurait expurgé les exigences de la décision ; parce que la menace nouvelle souligne que les priorités externes qu’elle s’est choisies ne répondent pas aux risques auxquels elle est soumise ; parce qu’en Europe le juridique l’emporte sur le politique, et que donc la gestion prend le pas sur l’action.

La déstabilisation va plus loin encore parce qu’elle souligne la fragilité des fondements sur laquelle se sont construits les progrès des quinze dernières années. La montée en puissance des pratiques intergouvernementales depuis 1992 est à l’origine de cette difficulté à présenter une réponse unie et dynamique aux situations de crise. Or la coordination intergouvernementale ne produit des résultats que si ceux qui y prennent part le veulent bien, et dans le

“ L’utilité d’une Union européenne construite comme un paquebot pour les temps calmes est mise à l’épreuve, et le test est rude, parce que le nouvel environnement agit comme un révélateur de ses insuffisances. ”

meilleur des cas elle le fait lentement. L'insuffisance de la concertation, au premier chef entre la France et l'Allemagne, sur les réponses économiques à un choc pourtant commun, le choix de solutions nationales pour l'aide aux secteurs fragilisés par les attentats, la variété des postures stratégiques, le manque de visibilité du message commun et l'absence de force capable d'intervenir ont montré dans l'épreuve les limites d'une pratique intergouvernementale qui manque singulièrement de méthode. Malgré les progrès effectués par les Européens depuis le 11 septembre dans des domaines sensibles pour leur sécurité - accélération des travaux concernant le mandat d'arrêt européen, définition commune du terrorisme, sécurité civile, travail en commun entre services de renseignements, les États, et particulièrement les trois plus grands d'entre eux, ont pris aux yeux des opinions le pas sur l'Union, parce qu'ils incarnent le régalien, la décision, la sécurité, la force.

La question économique cristallise cette difficulté à agir. Depuis plus de dix ans, les Européens ont consacré à l'euro des efforts considérables : diplomatiques, avec la négociation des traités ; budgétaires, en vue de la convergence ; économiques, pour s'adapter à la nouvelle donne. Et voici qu'au moment où la crise internationale devrait fournir l'occasion de démontrer les vertus de l'Union économique et monétaire, elle révèle au contraire les divergences d'analyse entre les acteurs de la politique économique, les insuffisances de leur dialogue, et les ratés de la coordination intergouvernementale : comme si le système qu'ils ont patiemment construit n'avait pas été conçu pour de telles épreuves.

Il est évidemment possible, et même probable, que le nouveau contexte ait dans certains domaines un effet accélérateur sur la dynamique d'intégration, comme l'indiquent les progrès enregistrés sur le dossier du mandat d'arrêt européen. Dans ce champ et dans d'autres, où les idées étaient déjà là, le calendrier va changer. De la même manière, la faible efficacité des dépenses militaires actuelles est encore une fois manifeste, cela devrait conduire à accé-

lérer la coopération en matière d'armements. Mais les avancées qui s'opèrent dans une espèce de course de vitesse avec les événements sont surtout perceptibles par les spécialistes de la chose européenne. Les citoyens, eux, jugent l'Europe à ses fruits. Et ils risquent de découvrir que dans la tourmente, elle n'est pas à la hauteur de leurs attentes.

Comme le dit Paul Thibaud, qui est devenu l'un de ses plus virulents critiques " il y a, quant à l'Europe, un grand besoin de clarté : clarté sur les réalisations et clarté des intentions " ⁵. Cette question était posée avant le 11 septembre, elle l'est plus encore depuis.

Notre démarche

Nous n'avons évidemment pas l'intention, dans cet opuscule, d'offrir un bilan de la construction européenne. Nous n'entendons pas davantage, sur des sujets débattus, trancher dans le vif, comme s'il suffisait d'un peu de volonté pour sortir de la complexité inhérente à la matière dont il s'agit ici. Mais nous voulons aider à clarifier les idées à gauche, et cela exige de tracer nettement les angles et de formuler des propositions carrées. Certains de ces points de vue paraîtront excessifs, beaucoup de ces propositions seront vues comme manquant de réalisme. Nous ne les formulons pas par ignorance des idées de nos partenaires, ou parce que nous sous-estimerions les difficultés de la négociation : tous ceux qui ont contribué à cette note en ont, au contraire, une expérience directe. Mais parce que nous sommes persuadés que le meilleur moyen de perdre une négociation, ou de s'y perdre, est d'y entrer sans idées, sans objectifs et sans propositions. L'Europe est faite de compromis entre des traditions et des pratiques culturelles, politiques, économiques et sociales. Construire des compromis acceptables par tous exige cependant que toutes les parties prenantes à la négociation sachent ce qu'elles veulent et ce qu'elles ne veulent pas. Nous voulons aider la gauche française à savoir ce qu'elle veut et ce qu'elle ne veut pas. Et nous pensons qu'il y a urgence à ce

qu'elle le fasse : elle doit être présente dans le débat qui, comme l'a décidé le Conseil européen de Laeken, marquera l'année 2002.

C'est parce qu'il importe de clarifier nos propres idées qu'avant de formuler des propositions dans la troisième partie, la seconde partie de ce texte est consacrée à un état des lieux sélectif de quelques sujets importants dans le débat français. Nous y faisons la part belle aux questions qui suscitent interrogation, malaise ou doute chez les Français, et particulièrement ceux qui se situent à gauche. C

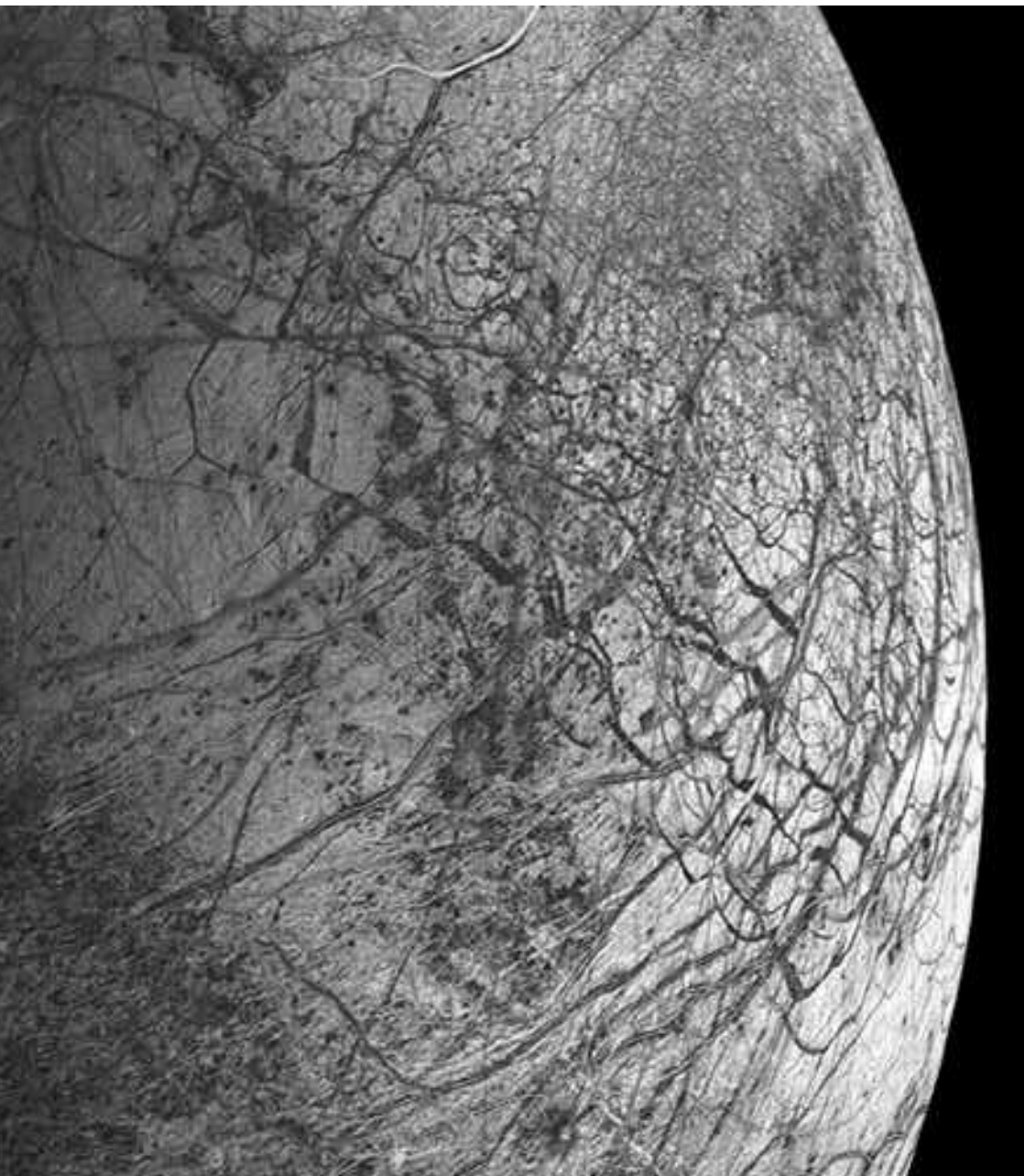
1)- Charles Grant, *EU 2010: An Optimistic Vision of the Future*, Centre for European Reform, Londres, 2000.

2)- Voir à ce propos le rapport de Jean Peyrelevade et Lucile Schmid, *Changer l'État*, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès n°24, FJJ-Plon, septembre 2001.

3)- Voir par exemple les travaux de Mancur Olson.

4)- Publié in L. Jospin, *Ma vision de l'Europe et de la mondialisation*, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès n° 25, FJJ-Plon, octobre 2001.

5)- Paul Thibaud, " L'Europe ! L'Europe ! ". *La revue internationale et stratégique* n°42, été 2001.



Europe, satellite de Jupiter, sonde Galilée.

L'Europe de nos insatisfactions

Singularité française

La France présente cette singularité d'être à la fois, parmi les États fondateurs de la Communauté européenne, celui qui a exercé l'influence la plus marquante sur ses contours et ses structures, et l'un de ceux qui ont aujourd'hui le plus de difficultés à se reconnaître dans la direction que l'Union européenne a prise. Il y a sans doute deux grandes séries de raisons à cet apparent divorce : la première est la perception d'une influence croissante des États de tradition fédérale et libérale, dont le camp s'est sans cesse renforcé à mesure des élargissements, avec pour conséquence l'accent mis sur le respect de la démocratie et de l'état de droit, et la priorité donnée à l'intégration des marchés sur la construction de politiques communes ; la seconde est notre propre hésitation sur la nature de l'Europe que nous voulons.

“ La France présente la singularité d'être à la fois, parmi les États fondateurs de la Communauté européenne, celui qui a exercé l'influence la plus marquante sur ses contours et ses structures, et l'un de ceux qui ont aujourd'hui le plus de difficultés à se reconnaître dans la direction que l'Union européenne a prise. ”

Deux moments historiques cristallisent ces tensions. Le premier est, au milieu des années quatre-vingt, le virage vers le marché unique. Orchestré par un socialiste français, Jacques Delors, mais de son propre aveu parce qu'il avait déterminé qu'aucune autre orientation de relance de la construction européenne n'était susceptible de recueillir l'adhésion des États membres, il met en branle une mécanique de libéralisation.

L'analyse sous-jacente emprunte au matérialisme historique : à l'époque, les entreprises sont dans la société la seule force réellement intéressée au progrès de l'intégration, elles seules ont assez de poids pour convaincre les États de se défaire de leurs prérogatives. C'est donc sur elles qu'il faut s'appuyer, et d'ailleurs, dès le marché commun, l'Europe s'est d'abord faite par l'intégration économique. Depuis l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), preuve a été donnée que le vecteur économique était le plus puissant. Il faut sans doute s'en féliciter : dans une économie mondialisée, l'Europe n'existerait pas si elle n'avait pas commencé par se donner une infrastructure économique.

Du déséquilibre ainsi créé, Jacques Delors veut évidemment faire l'occasion d'une construction nouvelle : avec les Fonds structurels il met en place une politique de redistribution à vaste échelle, il consacre beaucoup d'efforts à donner corps à l'Europe sociale et rallie les forces syndicales au “ grand marché de 1992 ”, il s'attache à développer des politiques communes dans des domaines comme l'environnement, la recherche et l'innovation, il invite les dirigeants des États à assumer leurs responsabilités politiques. Cela lui sera abondamment reproché par les conservateurs, et particulièrement par les Britanniques qui l'accusent de “ faire rentrer le socialisme par la porte de derrière ”. Mais de toutes ces impulsions,

la plus porteuse reste la première. La logique du marché unique va inexorablement déployer ses effets, bénéfiques le plus souvent, mais qui créent le sentiment que se construit une Europe des marchands, à l'écart aussi bien du politique que du social.

Le second moment décisif est la négociation du traité de Maastricht. La logique est cette fois tout autre : il ne s'agit pas de lever les entraves aux échanges, mais de mettre en commun, en même temps qu'un symbole d'identité, un élément décisif de la politique économique. C'est, dans une large mesure, la réponse au déséquilibre créé par l'Acte unique. Les termes du compromis monétaire sont cependant enserrés dans un champ de contraintes qui offre peu de latitude : la France veut la monnaie unique, elle ne l'obtiendra qu'aux conditions allemandes. Sans doute aurait-elle parfois pu faire preuve de plus d'imagination ou de subtilité, mais à la fin des années quatre-vingt, l'histoire monétaire plaidait contre elle et pour la Bundesbank, qui avait réussi à vassaliser la quasi-totalité des banques centrales du Système monétaire européen. C'est sur le terrain politique que la contrepartie aurait pu être trouvée. L'Allemagne, en effet, affichait confusément son souhait d'une “ union politique ”, concept assez vague mais emprunt d'un fédéralisme débonnaire. C'était, peut-être, l'occasion d'un équilibre entre le pouvoir monétaire et le pouvoir politique. Mais la France de François Mitterrand n'y était pas prête. En accord sur ce point avec le Royaume-Uni, elle a préféré orienter les négociations sur l'union politique dans un sens intergouvernemental⁶.

Cette double décision a marqué la dynamique de l'Union européenne au cours des dix dernières années. Intégration des marchés et intégration monétaire se sont poursuivies, sans exclure des avancées dans d'autres domaines, mais sans que celles-ci les équilibrent vraiment. C'est en grande partie de là que proviennent, en tous cas pour la gauche, nos insatisfactions. Celles-ci tiennent à l'éviction du politique, aux balbutiements de la démocratie, à l'érosion du domaine public, à la carence du social, et aux attermoissements de la puissance.

Éviction du politique

Les Français reprochent régulièrement à l'Union européenne d'être trop technocratique et pas assez politique. L'Union leur apparaît comme gouvernée par un ensemble de règles sectorielles entre lesquelles la volonté d'arbitrage politique fait défaut. La banque centrale représente l'intérêt général monétaire de l'Europe, mais qui représente son intérêt général budgétaire ou structurel ? La politique de la concurrence ne se soucie pas de politique industrielle et de compétitivité, la politique régionale est indifférente aux distorsions de concurrence qu'elle crée, la politique commerciale ignore ses effets sur l'emploi, la politique monétaire est affranchie du soutien de la croissance, etc. Les exemples sont nombreux qui donnent l'impression que l'Union est gouvernée par une série de bureaux dont chacun est, sur la base de quelques articles des traités, en charge d'une fraction de l'œuvre commune, mais que nulle autorité n'est en mesure d'imprimer de l'unité à cet ensemble disparate, ni d'arbitrer entre des impératifs souvent contradictoires.

Venant d'un pays centralisé, pour lequel gouverner consiste d'abord en l'exercice d'un tel arbitrage, cette critique est naturelle. Elle est de surcroît assez largement fondée : la balkanisation de l'administration communautaire s'est aggravée avec la complexification des traités, et dans le même temps l'accroissement du nombre des commissaires a affaibli la collégialité alors même qu'elle aurait du faire contrepoids à la multiplication des enjeux sectoriels. La prolifération des conseils spécialisés a renforcé cette tendance sans que les déclarations à la fois trop générales et trop détaillées du Conseil européen y portent vraiment remède.

“ La banque centrale représente l'intérêt général monétaire de l'Europe, mais qui représente son intérêt général budgétaire ou structurel ? ”

Il faut cependant être conscient des limites de cette critique. L'Union européenne s'est construite comme une communauté de droit qui fonde son autorité régulatrice sur le respect de la règle commune, plutôt que comme une communauté politique où la

décision discrétionnaire est acceptée parce qu'elle émane d'une autorité légitime. Cette régulation par le droit est conforme aux traditions politiques d'un certain nombre de nos partenaires, elle l'est moins par la nôtre. Mais notre culture politique est loin d'être dominante en Europe, et pour ne prendre qu'un exemple, le chancelier allemand ne définit pas son rôle de la même manière que notre Premier ministre : il coordonne plus souvent qu'il n'arbitre.

En outre, l'évolution de la réflexion internationale a souvent mis en avant les bénéfices qu'il peut y avoir à confier certains types de décisions à des autorités administratives indépendantes, agissant dans le cadre d'un mandat déterminé. Ce modèle s'est appliqué à la banque centrale, il pourrait demain concerner l'autorité de régulation de la concurrence, à l'image de ce qui se pratique dans les États membres, dont la France.

Enfin l'arbitrage politique tel qu'il se pratique dans les États centralisés tire sa légitimité du fait qu'un gouvernement démocratique est investi du pouvoir de trancher entre des intérêts contradictoires au sein de la population. La sanction qu'il encourt en cas de décisions erronées ou d'arbitrages partiels est la défaite électorale. Le pouvoir européen n'est pas de même nature, parce qu'avec un Parlement européen certes élu au suffrage universel, mais sur une base nationale, et malgré la capacité qu'il a (démontrée en 1999) de renverser la Commission, la souveraineté ne réside pas aujourd'hui dans un peuple européen constitué. Si la négociation sectorielle l'emporte sur l'arbitrage intersectoriel, c'est qu'une décision majoritaire ne serait pas forcément perçue comme légitime. Il en va de même, d'ailleurs, dans tous les États fédéraux.

Il est donc juste d'œuvrer à la construction d'une Europe plus politique, mais à condition de ne pas entretenir d'illusions sur ce qui est possible, ni d'ignorer ce qu'impliquent les spécificités de la construction européenne.

L'économie française et l'Europe

Nul ne s'est jamais risqué à établir, pour la France, le bilan de l'intégration économique européenne. Malgré son immense difficulté, l'entreprise vaudrait d'être tentée. Elle conforterait sans doute l'intuition que la France s'en est plutôt bien tirée. Au prix d'ajustements souvent douloureux, ce pays agricole qui échangeait davantage avec ses colonies qu'avec ses voisins, et qui craignait par-dessus tout l'ouverture et la concurrence, a réussi son insertion économique internationale. L'Union européenne absorbe aujourd'hui plus de 60% de nos exportations ; c'est bien grâce aux échanges avec ses voisins européens que le positionnement de la France est devenu, qualitativement et quantitativement, beaucoup plus favorable qu'il n'a jamais été au cours du dernier siècle. Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt dix, le commerce intra-branche de produits à forte valeur ajoutée a en effet supplanté au sein de l'Union le traditionnel commerce inter-branche, et la France s'est située en pointe dans ce processus. Parallèlement, le marché unique est progressivement devenu le " camp de base " des entreprises françaises d'où elles ont pu rayonner en dehors de l'Europe : l'ampleur de leurs investissements directs, qui visent à prendre position sur de nouveaux marchés, en témoigne (190 milliards d'euros en 2000 dont 140 milliards hors de la zone euro). Plus récemment, l'euro a constitué une protection contre les turbulences financières mondiales.

Les partenaires commerciaux de la France en 2000

Zone	Exportations	Importations	Solde
Ensemble	327 Mds€	335 Mds€	-8 Mds€
dont :			
UE	206 Mds€ (63%)	198 Mds€ (59%)	+7 Mds€
Hors UE	121 Mds€ (37%)	137 Mds€ (41%)	-15 Mds€

Source : Douanes et INSEE (chiffres FAB-CAF)

Les performances récentes de la France en matière de croissance et de création d'emplois montrent qu'elle n'a rien à envier aux pays européens de niveau de développement comparable, même après prise en compte d'une démographie plus favorable.

Taux de croissance du PIB par tête, 1950-2000

	France	Allemagne	Royaume-Uni
1950-60	1.9	3.2	1.1
1960-70	2.4	1.8	1.2
1970-80	1.4	1.2	0.8
1980-90	1.0	0.6	1.1
1990-98	1.0	0.9	1.1

Source : d'après A. Maddison, L'Économie Mondiale, Une Perspective Millénaire, OCDE 2001.

Un des fruits des efforts coûteux réalisés en vue de l'union monétaire a été de ramener l'inflation française, durablement, au niveau des meilleures performances européennes. La France bénéficie ainsi au sein de la zone euro d'un notable avantage de compétitivité.

Inflation, 1950-2000

	1950-73	1973-83	1983-93	1994-2000
France	5.0	11.2	3.7	1.4
Allemagne	2.7	4.9	2.4	1.3
Royaume-Uni	4.6	13.5	5.2	1.8

Source : indice des prix à la consommation 1950-83, données tirées de Maddison (1995a), mises à jour sur la base de l'OCDE, Perspectives économiques, décembre 1999, et HICP sur la période récente.

La performance française peut paraître moins favorable en termes de niveau de vie : les derniers chiffres de la Commission européenne la placent en effet au douzième rang de l'Union en termes de PIB par tête. Ces chiffres ne sont cependant pas tout récents (ils datent de 1998), et surtout les mesures sur lesquelles ils se fondent sont peu précises : ainsi l'OCDE place la France au neuvième rang et la Banque mondiale au sixième. Il est plus raisonnable de considérer que la France se situe avec la Finlande, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède dans un groupe " médian ", situé entre un " groupe de tête " composé surtout de petits pays (Danemark, Belgique, Autriche, Pays-Bas et Irlande) et de l'Allemagne d'une part, et les pays méditerranéens (Espagne, Portugal et Grèce) d'autre part.

En termes de productivité (PIB par personne employée), la France se place en revanche au quatrième rang de l'Union, loin devant l'Allemagne et le Royaume-Uni. La position intermédiaire de la France au regard du PIB par habitant apparaît donc finalement comme le produit d'une productivité du travail très forte mais d'un taux d'emploi encore plus faible que la moyenne.

Balbutiements de la démocratie

Au grief d'apolitisme répond très naturellement la critique touchant au caractère peu démocratique de la construction européenne. Très pertinente à l'origine – l'Europe de Jean Monnet ne répondait pas en priorité à un impératif démocratique – et souvent encore très fondée – que l'on pense, par exemple, que le Conseil continue de délibérer à huis clos, et que beaucoup de parlements nationaux n'apprennent qu'a posteriori quels engagements les ministres ont souscrit à Bruxelles – cette critique a cependant un peu perdu en acuité au fur et à mesure de l'affirmation du rôle de co-législateur du Parlement européen. Il demeure cependant que le Parlement européen n'est co-législateur que sur un peu plus de cinquante pour cent de la législation européenne. En particulier, lorsqu'une décision est prise à la majorité qualifiée par le Conseil, le Parlement n'a pas toujours la co-décision.⁷ En outre, la critique conserve toute sa pertinence dès lors que l'analyse quitte le champ des institutions pour s'élargir aux conditions concrètes de fonctionnement de la démocratie en Europe.

Le problème tient en effet d'abord aux carences de l'espace public européen. Plus de vingt ans après l'élection au suffrage universel du premier Parlement européen (en 1979), les partis politiques restent organisés sur une base quasi-exclusivement nationale (les grandes fédérations que sont le PSE et le PPE restent des collections de délégations nationales et les partis qui les constituent bannissent les adhésions directes car ils craignent d'y perdre leurs

propres adhérents), les débats transversaux sont absents, les relations à la base entre militants sont plus que rares. Au total, les formations politiques ne font pas vivre un espace public commun. Le débat européen reste le plus souvent une collection de débats nationaux, souvent d'ailleurs internes aux différentes formations politiques, qui s'ignorent mutuellement bien qu'ils portent sur les mêmes enjeux ou sur des enjeux parallèles.

C'est là que réside la déficience la plus profonde, parce qu'elle touche aux fondements mêmes de la démocratie. Pour citer Habermas, " la citoyenneté démocratique n'est pas nécessairement enracinée dans l'identité nationale d'un peuple ; mais, quelle que soit la diversité des formes de vie culturelle, elle requiert la socialisation de tous les citoyens dans le cadre d'une culture politique commune " ⁸. Cette culture politique se forme à travers les débats publics sur les objectifs collectifs. Or l'état du débat politique en Europe ne permet pas aujourd'hui une délibération à l'échelle européenne sur les objectifs politiques qui concernent les Européens. Ceci est dangereux puisque chaque pas d'intégration élargit le champs des décisions collectives. Il n'y a pas de démocratie possible, même avec des institutions parfaites, si cette culture n'existe pas et si, en conséquence, les citoyens n'acceptent pas d'agréger leurs votes et de tenir pour légitime une décision majoritaire, y compris lorsqu'ils y sont opposés. L'expérience des États plurinationaux en atteste : faute de débat démocratique à l'échelle fédérale, la décision démocratique risque de se transformer en négociation intercommunautaire et l'éclatement menace. C'est pourquoi la question démocratique ne se réduit pas aux enjeux institutionnels : c'est bien de la construction d'une société européenne qu'il s'agit.

"La critique touchant au caractère peu démocratique de la construction européenne tient d'abord aux carences de l'espace public européen. Plus de vingt ans après l'élection au suffrage universel du premier Parlement européen, les partis politiques restent organisés sur une base quasi-exclusivement nationale et les débats transversaux sont absents. "

La société civile, qui ne bénéficie généralement pas d'un appareillage institutionnel aussi élaboré que la société politique, offre l'exemple d'une vie démocratique plus satisfaisante. Malgré la pauvreté de la négociation sociale à l'échelle communautaire, les syndicats de salariés ont commencé à bâtir une vraie confédération, animée d'une vie interne propre. Les associations professionnelles, les mouvements associatifs et les ONG ont depuis une dizaine d'années accéléré leur européanisation et sont capables d'animer des débats transnationaux, souvent bien sûr dans une perspective de lobbying, mais aussi dans une veine contestatrice. Le débat transnational, certes cantonné à des enjeux très délimités, demeure embryonnaire, mais il a le mérite d'exister : il est un fait que la démocratie européenne semble se construire davantage par en bas que par en haut.

Érosion du domaine public

La place des services publics dans la construction européenne est une pierre d'achoppement pour les Français, et singulièrement pour ceux qui se situent à gauche. Au nom de la concurrence, la Commission leur semble poursuivre méthodiquement un programme de mise en cause du monopole des grands services publics : hier les télécoms et les transports aériens, aujourd'hui la Poste et EDF, demain sans doute la SNCF ou, qui sait, l'éducation nationale. La crainte est d'autant plus vive que ce mouvement de remise en cause

“ A l'inverse, les associations professionnelles, les mouvements associatifs et les ONG ont depuis une dizaine d'années accéléré leur européanisation et sont capables d'animer des débats transnationaux, souvent dans une perspective de lobbying, mais aussi dans une veine contestatrice. ”

se semble parfaitement parallèle à celui qui s'opère au niveau global dans le cadre des négociations OMC. D'où la tentation de dépeindre, hâtivement, la Commission comme le fer de lance de la “ mondialisation libérale ”.

La réponse européenne est que les Français tendent à confondre service public et entreprises publiques. Autour du concept de ser-

vice d'intérêt général s'est ainsi construite une doctrine qui met l'accent sur les garanties de qualité, d'égalité et de coût offertes à l'utilisateur ou au consommateur plutôt que sur l'identité ou le caractère public du prestataire. Et nous qui avons inventé la concession de service public, aurions mauvaise grâce à nier qu'une telle distinction puisse être pertinente. À trop insister sur la défense des entreprises de service public, nous sommes rapidement soupçonnés de soutenir le comportement conquérant de telle ou telle d'entre elle qui, largement protégée sur son propre marché, pourrait ainsi financer des acquisitions multiples sur les marchés extérieurs. On nous voit comme “ protecteurs à l'intérieur et prédateurs à l'extérieur ”⁹. Et de fait EDF, puisque c'est de cette entreprise qu'il s'agit, a clairement fait le choix d'un développement capitaliste international.

La question ne peut cependant en rester à ce niveau. Il ne s'agit pas de savoir si le concept de service d'intérêt général est approprié : il est désormais acquis, et il est manifestement le seul à pouvoir unifier des cultures diverses, qui chacune privilégie une forme particulière d'entreprise ou un secteur spécifique. Il s'agit de savoir si l'Union européenne considère qu'il est de sa responsabilité de promouvoir de tels services à l'échelle du continent. Or tout se passe comme si l'Union se préoccupait de la concurrence au sein du marché intérieur et, au nom de la subsidiarité, laissait aux États la responsabilité des services d'intérêt général¹⁰. Cette interprétation du principe de subsidiarité n'est guère défendable, car s'il est vrai que beaucoup de services publics ou de biens collectifs ont vocation à être définis et gérés au niveau national, d'autres comme, par exemple, les réseaux ferrés ou les licences UMTS, ont par nature une dimension communautaire et appellent une action à ce niveau. De la même manière, l'incidence de la concurrence sur l'accès aux services d'intérêt général n'a pas de raison d'être une préoccupation des seuls États, elle doit aussi être prise en compte par l'Union.

Pour être concret, il n'est pas choquant que l'Union cherche à introduire davantage de concurrence dans les services postaux ou

“ Nous n'avons pas seulement besoin de gardiens du temple de la concurrence, mais aussi d'architectes capables d'inventer et de développer les services publics du XXI^e siècle. ”

ferroviaires, mais il n'est pas acceptable qu'elle traite la question comme relevant du marché intérieur, sans accorder davantage de poids aux priorités collectives : par exemple l'aménagement du territoire, l'environnement, la cohésion sociale et territoriale et les besoins en infrastructures qui en

découlent. Et s'il est naturel que la Commission souhaite construire un marché intérieur des services financiers, cela n'exclut en rien qu'elle se préoccupe aussi des conditions d'accès de tous les citoyens à un service bancaire minimal. Nous n'avons pas seulement besoin de gardiens du temple de la concurrence, mais aussi d'architectes capables d'inventer et de développer les services publics du XXI^e siècle. Cette question devrait être à l'ordre du jour des Conseils européens qui examineront les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de Lisbonne sur la construction d'une Europe de l'innovation et de la cohésion sociale.

Carence du social

Le contraste entre les réalisations de l'Europe économique et les maigres acquis de l'Europe sociale sont aux yeux de beaucoup de Français la preuve la plus tangible du déséquilibre de la construction européenne. Comment, disent-ils, a-t-on pu construire un espace intégré où les entreprises opèrent sans entraves, tout en conservant à la législation et à la négociation sociales un caractère quasi-exclusivement national ? De là à considérer l'Europe comme asociale, voire fondamentalement antisociale, il n'y a qu'un pas que certains franchissent. Ils soulignent la mise en cause des acquis sociaux (notamment dans le domaine de la protection sociale, par exemple via le droit communautaire de la concurrence) et les effets de l'intégration européenne sur les rapports de force entre acteurs au niveau national. La construction européenne en vient à être considérée comme un facteur d'accélération de la globalisation, avec son cortège de restructurations, de licenciements, de déloca-

lisations et sa dynamique funeste d'exacerbation de la concurrence. L'Europe, pour une fraction de la gauche française, est d'abord un accélérateur de la désagrégation sociale, sans le contrepoids d'une puissance publique. Et il est vrai que l'intégration des marchés a mis en cause les statuts et protections spécifiques dont bénéficiaient les salariés de certains secteurs.

D'autres, tout en acceptant de reconnaître les acquis de l'Europe sociale, en soulignent les insuffisances et les décalages par rapport aux avancées de l'intégration économique. Au mieux, celle-là vient - avec retard la plupart du temps - corriger les déséquilibres induits par celle-ci. Et certains d'entre eux d'ajouter que cet état de fait ne résulte pas tant désormais d'un manque d'appareillage institutionnel que d'un défaut de vision stratégique et d'un manque de volonté politique. De fait, le décalage permanent entre intégration économique et terrains de l'action collective n'est pas pour déplaire aux libéraux pour qui l'économie ne doit pas s'encombrer de régulations sociales.

L'effort de clarification s'impose pourtant, car il s'agit de l'objectif : que veut-on exactement ? Les directions du progrès social doivent-elles être arrêtées au niveau européen ? La norme sociale doit-elle être fixée par directive ? La redistribution doit-elle s'opérer à l'échelle communautaire ? Ceux qui critiquent l'absence ou l'insuffisance d'Europe sociale sont parfois les premiers à s'alarmer de l'interventionnisme de Bruxelles, ou des décisions arrêtées à la majorité et seraient sans nul doute prompts à dénoncer une régression sociale si, à la suite d'une négociation, une norme européenne moins favorable venait, en matière de durée du travail ou de salaire minimum, se substituer à la norme nationale. Les mêmes dénonceraient certainement une insupportable menée libérale si, dans le cadre d'un effort d'harmonisation sociale, la France se voyait imposer de faire place aux retraites par capitalisation qui ont maintenant droit de cité dans la plupart des pays européens. L'attachement aux régulations sociales nationales est profond, parce que les

compromis qu'elles cristallisent sont souvent le résultat de combats prolongés et expriment des préférences collectives propres à chaque pays¹¹. Les symboles du progrès social ne sont pas les mêmes pour un Français, un Allemand et un Suédois.

Le paradoxe social de l'Europe est ainsi que si les pays qui la composent ont indubitablement une identité sociale commune, qui les distingue des autres régions du monde, celle-ci s'incarne de manière différente au sein de chaque nation. Toute la difficulté de l'entreprise de construction d'une Europe sociale est dans cette contradiction.

Ce n'est donc pas en nous offusquant de l'absence de parallélisme entre l'économique et le social et en lançant des appels rituels au progrès que nous ferons avancer le débat. C'est en clarifiant les fondements sur lesquels nous pouvons bâtir ensemble, en identifiant des objectifs précis, à la recherche d'un équilibre plus réel et en étant au clair sur les concessions que nous sommes prêts à faire au nom de l'œuvre commune.

Atermoiements de la puissance

Les Français souffrent enfin de ne pas voir l'Union européenne s'affirmer comme ils le souhaiteraient sur la scène internationale. " Europe-puissance " contre " Europe-espace ", l'alternative posée par Valéry Giscard d'Estaing dit bien quels sont pour eux les termes du choix. La gauche n'est pas moins sensible que la droite à l'attrait de la puissance, parce qu'elle ambitionne de voir le continent s'affirmer comme un partenaire de poids des États-Unis et être ainsi capable de peser sur la définition des règles du jeu international¹². Elle aspire à une Europe-référence face à ce qu'Hubert Védriane a nommé " l'hyperpuissance " américaine¹³ ; à une Europe-protectrice face aux dérives réelles ou supposées de la mondialisation ; et à une Europe-conquérante capable de défendre ses intérêts dans le monde.

Cette position française est ambiguë : nombreux sont ceux qui veulent faire de l'Europe le relais de la puissance française d'antan, tout en lui refusant les instruments de cette puissance, qui la veulent autonome sur la scène internationale mais la tiennent en laisse dans les discussions internes. Elle est surtout singulière : rares sont ceux de nos partenaires qui partagent notre ambition, plus rares encore sont ceux qui adoptent la même tactique.

“ Le paradoxe social de l'Europe est ainsi que si les pays qui la composent ont indubitablement une identité sociale commune, qui les distingue des autres régions du monde, celle-ci s'incarne de manière différente au sein de chaque nation. Toute la difficulté de l'entreprise de construction d'une Europe sociale est dans cette contradiction. ”

Quoi qu'il en soit, l'Union européenne n'en finit pas d'avancer à petits pas. Puissance commerciale, capable sur ce plan de proposer et de négocier, elle ne parvient pas sur les autres plans à définir une stratégie et les moyens de la mettre en œuvre. La coopération politique, sous les diverses formes qu'elle a connues au cours des dernières décennies, n'a rien produit de très substantiel, quand bien même elle était – dans les Balkans, au Moyen-Orient et en Méditerranée – plus directement intéressée au règlement des problèmes que les États-Unis. L'aide au développement, qui pourrait être l'instrument d'une politique, n'a pas été mise au service d'un projet spécifique – de même que les Européens ont été en peine de faire avancer leurs idées sur la régulation internationale. L'Union n'a pas construit avec la Russie un partenariat à la mesure de ses proximités historiques et géographiques avec ce pays. Elle n'a pas fait de l'euro le vecteur d'une politique économique et financière internationale, et malgré quelques initiatives a finalement accepté le leadership américain dans le traitement de la crise asiatique et la réflexion sur la réforme de l'architecture financière internationale. Finalement elle semble souvent ne savoir faire qu'une chose, négocier des accords commerciaux, bilatéraux ou multilatéraux.

Cet effacement est-il durable, est-il le produit de désaccords latents et non exprimés entre États membres et forces politiques sur

le niveau de l'ambition européenne, ou résulte-t-il d'une carence institutionnelle ? Dans bien des cas, l'Europe se tait parce qu'elle ne s'est pas mise en état d'avoir des idées, parce que le silence est plus confortable que l'expression, parce que le débat est plus pénible que l'ambiguïté ou parce qu'elle s'accommode d'un leadership américain après tout bienveillant à son égard. Mais aussi, souvent, parce que les États répugnent à lui déléguer des responsabilités dans le domaine des relations extérieures (les Français, d'ailleurs, ne sont pas les derniers à se montrer jaloux de leur souveraineté). À l'exception, précisément, du commerce, les autres domaines qui viennent d'être cités relèvent au moins pour une part importante de la coopération intergouvernementale. Et si cette coopération est dans certains cas incontournable, au moins dans un premier stade, ses modalités ont fait l'objet d'hésitations et de variations. Elle crée, trop souvent, une incitation perverse à jouer des stratégies nationales de différenciation, sans que personne n'ait véritablement la charge de l'intérêt collectif. C

6)- On peut renvoyer sur ce point au manifeste Schäuble-Lamers, où les deux responsables de la CDU écrivaient en 1994 à propos de la France que " s'il n'y a aucun doute sur son désir fondamental de poursuivre l'intégration européenne, elle se montre souvent indécise lorsqu'il s'agit de prendre des mesures concrètes à cet effet, l'idée ayant toujours cours qu'il est impossible de renoncer à la souveraineté de l'État-nation, alors que celle-ci ne constitue depuis longtemps qu'une enveloppe vide ". In E. Colombo et al., *Réflexions sur les institutions européennes*, Économica 1997.

7)- C'est par exemple le cas pour la Politique Agricole Commune.

8)- in Jürgen Habermas, *L'intégration républicaine*, Fayard, 1998.

9)- selon l'expression de Gilles Savary.

10)- L'article 36 de la Charte des droits fondamentaux est à cet égard illustratif. Il dispose que " l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général *tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales...*" La responsabilité propre de l'Union n'est pas mentionnée.

11)- Les différences bien connues entre systèmes de protection sociale d'inspiration bismarkienne ou beveridgienne illustrent clairement ce point.

12)- Voir à ce propos Pierre Moscovici, *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Seuil, 2001.

13)- Lire, Hubert Védrine, " *L'hyperpuissance américaine*". Note de la Fondation Jean-Jaurès, n°17, 2000.



Tiziano Vecellio (1490-1576), *L'Enlèvement d'Europe*, Garden Museum, Boston.

Pourquoi l'Europe ?

Les deux premières parties de ce texte ont fait la part belle aux doutes que suscite la construction européenne et aux critiques dont elle est l'objet. Il s'agit maintenant d'en venir à une démarche constructive et propositionnelle. Mais il est peut-être utile, auparavant, de dire pourquoi l'Europe reste à nos yeux un projet d'avenir, et pourquoi la gauche doit s'y investir.

L'actualité du projet européen

On sait quelle force animait la génération des pères fondateurs, et a inspiré leurs successeurs jusqu'à Kohl et Mitterrand : la volonté d'instituer une paix définitive entre les peuples d'Europe. Cette même ambition inspire aujourd'hui ceux qui œuvrent à réunifier le continent et à établir, dans les Balkans ou ailleurs, les conditions d'un apaisement durable. Depuis dix ans, les déchirements de l'ex-

Yugoslavie ont dissipé les illusions et rappelé que la paix n'était le produit d'aucune fatalité heureuse : elle se construit par la coopération et perdure grâce aux institutions. De ce point de vue, il était juste de regarder comme une trahison de ses origines la faiblesse dont l'Union européenne a, un temps, fait preuve à l'égard des conflits des Balkans, et il faut voir dans l'engagement qui est le sien aujourd'hui un rappel de la nécessité dont elle est issue. Engagement au Kosovo, concours aux États de l'ex-Yugoslavie, coopérations en Méditerranée et en Europe orientale, élargissement même, l'inspiration initiale conserve toute sa force dans plusieurs des domaines où l'Union est investie. Il en va de même à l'égard des enjeux géostratégiques : l'Union se vit et est perçue comme une force de paix.

Il y aurait cependant quelque artifice à faire de la volonté de paix le moteur central de l'approfondissement de l'intégration entre les Quinze. Certes, la stabilité de l'Union telle qu'elle est n'est pas acquise, et l'on peut légitimement prétendre qu'affermir la démocratie, renforcer les institutions, et ouvrir de nouveaux espaces de coopération, c'est encore et toujours œuvrer à la paix. Mais cette analyse paraîtrait pour le moins contournée à des citoyens français, allemands ou britanniques, qui excluent totalement qu'une nouvelle guerre puisse un jour les opposer.

Les motivations profondes qui justifient un approfondissement de la construction européenne sont ailleurs. Comme l'a rappelé Lionel Jospin dans son discours du 28 mai 2001¹⁴, l'Europe se définit aussi par un " art de vivre " et un " modèle de société " qui sont le produit de son histoire. La Charte des droits fondamentaux a récemment donné de ce socle commun une expression remarquablement claire, même si elle est évidemment partielle – il ne s'agit que du corpus des droits fondamentaux – et, à certain égards, insuffisante. Les positions originales que l'Union prend dans diverses négociations internationales – pensons par exemple à la peine de mort, à l'environnement, à la gestion des interdépendances écono-

miques – en sont un autre témoignage. Objet de constantes discussions entre européens, cette identité commune est souvent peu perceptible dans le quotidien des débats et des négociations. Elle le redevient dès que l'on prend un peu de distance.

Faire vivre ce modèle exige cependant autre chose que la conservation d'un héritage. L'interdépendance économique, qui demeure l'épine dorsale de la mondialisation, est spontanément porteuse des normes et des valeurs de l'économie de marché. Concurrence, respect des droits de propriété, liberté d'entreprendre, recherche du profit : ces normes et ces valeurs règlent aussi la vie économique dans nos sociétés. Mais elles sont équilibrées par d'autres, qui touchent par exemple aux droits sociaux, à la négociation collective, à l'égalité d'accès aux services publics, à la solidarité, à la culture. Les lois de l'économie n'y règnent pas sans partage sur les conditions d'existence, elle se confrontent quotidiennement à d'autres lois de la vie en société. C'est en cela que nous pouvons prétendre à la fois être des économies de marché et ne pas être des sociétés de marché.

Au niveau global, le débat engagé sur la mondialisation, les tensions qu'elle suscite, l'émergence d'une conscience civique planétaire – encore balbutiante – appellent un débat sur les conditions d'un rééquilibrage entre les normes de l'intégration par le marché et celles qui naissent d'autres exigences ou d'autres formes d'interdépendance. C'est tout l'enjeu de la réflexion sur la gouvernance de l'économie mondiale, et du débat qui oppose à propos du commerce international les tenants d'une approche quasi-exclusivement marchande et ceux qui veulent faire une place accrue à des considérations environnementales, sanitaires ou sociales¹⁵. L'issue de ces débats est incertaine, malgré les ouvertures enregistrées en novembre 2001 à Doha, lors de la conférence ministérielle de l'OMC, sur des sujets comme la santé publique ou l'environnement. Si un rééquilibrage s'opère, il ne faut pas surestimer sa portée. L'échange international met en effet en relation

“ L'Union européenne a inventé une méthode pour construire des médiations entre la nation et le monde, elle est porteuse d'un schéma de régionalisme ouvert et du cône sud de l'Amérique latine à l'Asie orientale, elle est, pour une mondialisation qui se cherche, le laboratoire où s'inventent de nouvelles formes de relations entre les peuples et entre les États. ”

des ensembles de pays dont les préférences collectives sont très hétérogènes et qui ne peuvent donc, au mieux, s'entendre que sur des principes et des procédures d'ambition limitée. Avec tel ou tel pays, nous trouvons un avantage mutuel à échanger sans nécessairement partager la même conception de la vie en société, la même vision du temps ou la même appréciation des risques. Même corrigée, la mondialisation restera donc porteuse du primat de l'économique dans les relations internationales en temps de paix.

Parce qu'à ce niveau les préférences collectives tendent à être plus homogènes, un rééquilibrage plus marqué peut prendre place à l'échelle régionale et donc, pour nous, européenne. Il s'opère à un double niveau : par l'affirmation d'autres objectifs à côté de celui de l'intégration par le marché, et donc par la fixation de principes et de règles d'une autre nature ; par l'équilibre entre concurrence et coopération, ou si l'on préfère entre intégration négative par l'élimination des obstacles aux échanges, et intégration positive par le développement de politiques communes. C'est ainsi principalement au niveau européen que se joue notre capacité à construire des régulations qui encadrent et qui équilibrent le développement des marchés.

L'Union européenne est de ce point de vue une construction sans équivalent dans le monde. Elle a inventé une méthode pour construire des médiations entre la nation et le monde, elle est porteuse d'un schéma de régionalisme ouvert. Du cône sud de l'Amérique latine à l'Asie orientale, c'est d'ailleurs bien ainsi qu'elle est perçue : elle est, pour une mondialisation qui se cherche, le laboratoire où s'inventent de nouvelles formes de relations entre les peuples et entre les États. Cette affirmation peut paraître un vœux

pieux, et d'ailleurs, les insatisfactions qui ont été relevées dans la seconde partie ont, justement, porté sur l'insuffisance de ce rééquilibrage. Ne pas se satisfaire de l'existant ne doit cependant pas conduire à occulter les acquis. Et surtout, l'Europe qui se construit n'est pas vouée à être dominée par les seuls impératifs de l'échange. L'intégration est, dans ce domaine, à peu près totalement réalisée, et les directions d'approfondissement relèvent presque tous d'objectifs d'une nature différente : construction d'une politique économique commune, coopération dans les domaines régaliens, développement du social, etc. Pour le dire autrement : une Europe dont la dynamique intégratrice s'enrayerait serait certainement vouée à dériver vers un simple espace économique ; une Europe qui avance est par nature une construction plus riche.

À ces motivations, il faut enfin adjoindre un dernier argument qui pour être bien connu n'en reste pas moins parfaitement pertinent : lorsqu'elle sait ce qu'elle veut, l'Union européenne est, encore, à même d'infléchir le cours du monde, alors que pris individuellement, les États qui la composent sont désormais hors d'état de le faire. C'est vrai de la mondialisation : commerce, environnement, finance, développement, dans chacun de ces domaines, et dans d'autres, l'Union est ou peut être un acteur. C'est vrai aussi du maintien de la paix, de la sécurité, de la lutte contre la criminalité financière, du combat contre le terrorisme. En telle ou telle occasion, tel ou tel État peut bien évidemment affirmer sa singularité, se comporter comme un acteur de premier plan, bloquer une négociation, jouer les bons offices. Il n'empêche : ces postures ne peuvent faire longtemps illusion.

Force de paix, incarnation d'un modèle de société, laboratoire des relations internationales, acteur mondial : la gauche française peut se reconnaître dans chacune de ces identités de l'Europe, elle doit s'employer dans chacun de ces domaines à faire progresser ses idées. Que le débat soit à ce niveau plus exigeant que dans le cadre national, parce que beaucoup de ce qui fait usuellement consensus

“ Force de paix, incarnation d'un modèle de société, laboratoire des relations internationales, acteur mondial : la gauche française peut se reconnaître dans chacune de ces identités de l'Europe, et doit s'employer dans chacun de ces domaines à faire progresser ses idées. ”

doit être expliqué et argumenté, tous ceux qui participent à des discussions européennes en ont fait l'expérience. Que les compromis auxquels aboutit la discussion soient souvent insatisfaisants est une évidence. Mais cela ne doit cacher ni l'importance des enjeux, ni le caractère ouvert du débat sur les choix d'avenir. Les conclusions du Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, et le choix de donner un

mandat large à la Convention sur l'avenir de l'Europe, témoignent de cette ouverture.

Pour jouer les rôles qui sont attendus d'elle, l'Union européenne doit cependant avancer. Or elle semble essoufflée.

Refonder la dynamique intégratrice

Une double panne

Depuis cinquante ans, l'intégration européenne a progressé en alternant sauts en avant et périodes de consolidation. Mal en point après l'échec de la CED, les querelles des années soixante sur la supranationalité, les déboires économiques des années soixante-dix ou la récession du début des années quatre-vingt-dix, elle a chaque fois fait des moments de doute le point de départ d'un nouvel élan. Or cette dynamique reposait sur deux piliers, l'un institutionnel et l'autre politique : la méthode Monnet, et le couple franco-allemand, qui l'un et l'autre semblent en panne.

La méthode Monnet consistait à ne pas fixer l'objectif de la construction communautaire, mais à mettre en place de puissants mécanismes générateurs d'intégration, dont l'exemple le plus net est sans doute le principe de l'acquis communautaire, selon lequel le transfert d'une compétence au niveau communautaire est irré-

versible et s'impose à tous les futurs adhérents. C'est ainsi que les États ont plus d'une fois consenti à des transferts de souveraineté auxquels ils se seraient sans doute refusés s'il leur avait été demandé de les accepter ex abrupto. Or cette approche est aujourd'hui contestée, parce qu'elle ignore la question des finalités de la construction européenne et organise des transferts de compétences à sens unique. L'introduction dans le traité de Maastricht du principe de subsidiarité, dont la philosophie est décentralisatrice, a marqué une première limite. La déclaration annexée au traité de Nice, qui fixe l'objectif “ [d']établir, et [de] maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres ”, marque un pas supplémentaire. Introduite à la demande de l'Allemagne, dont les Länder réclament des garanties contre les empiètements de Bruxelles, la notion de délimitation des compétences est en effet à l'exact opposé de la méthode Monnet. Si elle était adoptée, de manière rigide, elle pourrait aboutir à figer le partage des rôles entre l'Union et les États membres, au lieu d'en faire une fonction du degré d'intégration des économies et de la volonté de construire en commun.

Le couple franco-allemand a joué pendant plusieurs décennies le rôle de moteur politique de l'Europe, moins sans doute pour de stricts motifs de puissance que parce qu'il concentrait en son sein l'essentiel de la diversité européenne, et apparaissait comme le seul “ noyau ” acceptable pour tous les États membres (à la différence des réunions entre Français, Allemands et Britanniques dont la légitimité est immédiatement contestée). Mais depuis quelques années maintenant, il a cessé de remplir sa fonction d'impulsion, ce qui a contribué à priver l'ensemble de l'Union d'une vision de son avenir. La rupture d'égalité entre les deux pays intervenue à Nice est venue encore davantage compliquer son fonctionnement. Au même moment s'affirment, avec Tony Blair, un projet et une volonté de leadership affichés, mais dont la crédibilité est sujette à caution en raison de ses hésitations sur la stratégie à suivre (directoire à trois avec la France et l'Allemagne, ou recherche d'alliances alterna-

tives), et surtout de la profonde incertitude de la société britannique quant à la nature de son engagement européen.

Cette double panne intervient au moment où l'Union européenne fait face à plusieurs échéances décisives : l'introduction de l'euro, qui ne peut qu'accroître les attentes – il faudrait dire les exigences – des citoyens à l'égard des institutions communes ; l'élargissement, qui par son ampleur et la diversité des pays qu'il va concerner, s'apparente plus à un changement de nature qu'à un changement d'échelle ; et l'élaboration d'une politique commune de défense et de sécurité, qui n'aura de sens que mise au service d'une vision partagée des intérêts stratégiques de l'Europe.

Trois enjeux : l'euro...

Il est facile de sous-estimer la portée de l'euro, car rien de spectaculaire ne s'est passé depuis le 1er janvier 1999 et que les responsables politiques du continent font preuve à son égard d'un singulier manque d'enthousiasme. Une étape essentielle a cependant été franchie, dont la traduction concrète est l'introduction des pièces et des billets. Il y a saut qualitatif, à trois titres :

- ▶ par la portée symbolique et politique que revêt la mise en commun de la souveraineté monétaire ;
- ▶ par la profondeur de l'engagement. Avec la monnaie, c'est leur prospérité que les Européens mettent dans les mains de l'institution monétaire qu'ils ont construites. L'histoire enseigne quels ravages peut provoquer une monnaie mal gérée ;
- ▶ par la nature de l'intégration. Il ne s'agit plus seulement, comme avec le marché unique, de fixer des règles du jeu, mais de prendre des décisions de politique macroéconomique qui affecteront directement les agents économiques. Avec l'euro, pour la première fois, l'Europe s'est dotée d'une institution dont les décisions périodiques sont attendues parce qu'elles affectent directement l'inflation, l'activité économique, et l'emploi. La construction européenne fait ainsi un pas décisif vers la politique discrétionnaire¹⁶.

Il y a cependant débat sur l'impact fédérateur de l'euro, parce que l'Europe continue d'hésiter entre deux conceptions de l'intégration monétaire, que Maastricht a tenté de concilier : celle qui, à l'image de l'étalon-or du XIX^{ème} siècle, fait d'une monnaie dépolitisée et, autant que possible, gérée en fonction de règles fixes, l'un des piliers principaux de l'ordre économique, renvoyant aux sociétés la charge des ajustements qu'impose la stabilité monétaire ; et celle qui, dans la tradition du XX^{ème} siècle, fait de la gestion monétaire l'un des instruments d'une politique macroéconomique active, qui assume la responsabilité de réagir aux chocs et s'attache à minimiser les ajustements imposés aux sociétés. Ces deux conceptions peuvent l'une et l'autre s'accompagner d'une grande rigueur dans la préservation de la stabilité des prix et, bien entendu, du respect scrupuleux de l'indépendance de la banque centrale. Mais la première vise à évacuer le politique, quand la seconde veut au contraire faire de l'euro un instrument d'intégration politique. Rarement formulé explicitement, ce grand choix est sous-jacent à tous les débats sur la monnaie unique.

C'est pourquoi l'euro n'est pas *mécaniquement* un choc fédérateur. Il ne le sera que si la conception fédératrice de la monnaie l'emporte – c'est-à-dire si ceux qui se reconnaissent dans cette conception proposent, se battent, et nouent des alliances. Dans le cas contraire, la désillusion risque d'être forte, et les tensions peuvent être vives.

... l'élargissement...

L'élargissement de l'Union est à l'ordre du jour depuis qu'il y a douze ans, les pays de l'ex-bloc soviétique ont entamé leur long retour vers l'Europe. La date, les contours et les modalités de cette réunification européenne ont longtemps été entourés d'incertitude, si bien qu'on a pu douter de la réalité de cette perspective. Mais les échéances se sont peu à peu clarifiées, et le cours actuel des négociations laisse même attendre qu'elle pourrait compter 25 membres en 2004, si le scénario du big bang envisagé par la Com-

mission se réalise, voire 27, si l'élargissement concerne tous les pays avec lesquels des négociations sont engagées¹⁷.

L'extension de l'Union aux pays avec lesquels des négociations ont commencé¹⁸ accroîtra sa population d'un quart, et le nombre de ses membres de trois quarts. Elle augmentera surtout considérablement sa diversité. Diversité économique et sociale, puisque l'écart de revenu par tête entre le pays le plus riche et le pays le plus pauvre, qui n'était que de 1 à 1,5 aux origines de la Communauté, et de 1 à 2,5 après l'adhésion de la Grèce et de l'Irlande, sera dans sans doute quelques années de 1 à 5. La part de la population vivant dans des régions dont le PIB par habitant est inférieur aux trois-quarts de la moyenne communautaire doublera pour atteindre 36 %. A long terme, l'élargissement générera certes des gains d'efficience pour l'ensemble de l'Europe, comme la transition en a déjà généré de très substantiels pour les pays candidats eux-mêmes. Il n'empêche que comme l'a dit un économiste hongrois¹⁹, alors que l'Europe d'aujourd'hui construit l'intégration par le marché, celle d'après l'élargissement devra construire l'intégration par le développement. C'est un enjeu majeur de redistribution au sein de l'Union.

Dire cela, et ainsi souligner la difficulté de l'entreprise, ne suffit pourtant pas. L'élargissement qui se prépare accroîtra aussi la diversité politique et culturelle de l'Union puisque celle-ci s'ouvrira à des pays qui, ayant très récemment recouvré leur souveraineté politique, seront sans doute beaucoup plus jaloux de leurs prérogatives nationales que ses membres actuels. Et de fait, les pays candidats sont davantage animés par la volonté d'assurer leur sécurité et d'achever de renouer avec leur histoire, en effaçant les divisions de l'Europe de la guerre froide, que par l'ambition de construire une souveraineté partagée.

“ L'Europe d'aujourd'hui construit l'intégration par le marché, celle d'après l'élargissement devra construire l'intégration par le développement. ”

Il est donc vrai que la nécessité de l'élar-

gissement est inscrite dans l'histoire du continent, qu'avec lui l'entreprise européenne va renouer avec sa vocation initiale, la réconciliation et le maintien de la paix, et que plus prosaïquement, il offre à l'Europe occidentale une chance de renforcer ses capacités de croissance en intensifiant son intégration économique avec des pays moins développés. Pour autant, il ne faut pas se cacher les défis qu'il pose. Bien au delà des tensions budgétaires ou de la nécessité d'adapter les fonds structurels et la PAC, le défi est à la fois institutionnel, économique, et politique :

► *institutionnel*, parce que le compromis de Nice ne débouche pas sur un système légitime et efficace. Entre un système de pondération des voix qui promet de paralyser la décision²⁰, une Commission trop nombreuse au regard des responsabilités qu'elle assume²¹, une banque centrale dont le directoire sera numériquement affaibli²², et un parlement pléthorique²³, l'ensemble du système institutionnel sera alourdi et affaibli ;

► *économique*, parce qu'au delà des problèmes bien connus que posent l'adaptation de la PAC et des Fonds structurels, l'Europe des vingt dernières années, celle du marché unique et de l'union monétaire, s'est construite sur l'hypothèse que les pays participants étaient semblables. L'élargissement à des pays très divers, et dont les systèmes administratifs sont de surcroît très inégaux, va constituer un test sévère ;

► *politique* enfin, parce que les motivations des pays candidats ne sont pas les mêmes que celles des architectes de l'Union européenne, et qu'une Europe aussi nombreuse et diverse ne pourra aller de l'avant que sous l'effet d'une forte impulsion politique.

Ce diagnostic est posé depuis plusieurs années déjà. Il aurait logiquement dû conduire à traiter ces problèmes préalablement à l'élargissement, au nom de l'idée qu'il serait paradoxal de demander aux pays d'Europe centrale et orientale, qui sont encore en pha-

se de reconstruction de leur identité nationale, de faire preuve de plus d'audace que les membres actuels de l'Union. Telle n'est pas la voie qui a été choisie. Cela impose de traiter simultanément la question de l'élargissement et celle de l'approfondissement, car une Union européenne à vingt-cinq qui demeurerait sur les acquis de Nice courrait le risque d'une dilution difficilement réversible, qui mettrait en cause la dynamique de l'intégration européenne.

La perspective d'un élargissement à la fois ample et rapide impose donc plus encore aux pays porteurs du projet européen de donner réponse aux questions de finalités et de méthode qui sont aujourd'hui posées. Faute d'une nouvelle impulsion donnée à la dynamique intégratrice, que pourrait-on attendre d'une Union à 25 essoufflée avant même que d'être née ?

.... et la défense

L'Europe de la défense a récemment fait des progrès importants. Sur la lancée de l'initiative franco-britannique de Saint-Malo (décembre 98) que les Quinze ont peu après faite leur, l'Union peut désormais exercer un ensemble de compétences politiques, militaires et diplomatiques. Elle met sur pied une force de réaction rapide de 60.000 hommes, capable de se déployer hors territoire à partir de 2003, pour des missions de gestion de crises.

Il ne faut pas se méprendre sur la portée de cette initiative : on n'est pas en train de bâtir une armée européenne ; il ne s'agit pas d'assurer la défense du territoire qui relève exclusivement de l'Alliance atlantique ; les moyens budgétaires consacrés à la défense restent en Europe limités, tandis que les coûts sont élevés en raison du retard de l'intégration des industries de défense. Cependant l'avancée est prometteuse car pour réussir son pari, l'Union aura besoin d'aller au delà de l'effort quantitativement modeste arrêté à Helsinki et d'avancer dans les deux domaines de l'intégration des appareils de défense – en particulier en ce qui concerne les armements – et de la formation d'une doctrine stratégique commune.

Les opérations en Afghanistan et de manière plus générale les réorientations stratégiques induites par les attentats du 11 septembre sont venues souligner la distance entre les ambitions et les réalités d'aujourd'hui. L'Union s'est effacée derrière les États, plus exactement derrière ceux qui disposent à la fois d'une culture stratégique et d'une capacité de projection militaire. Il est encore trop tôt pour dire si ce nouveau contexte induira une accélération de l'intégration européenne en matière de sécurité et de défense ou, au contraire, révélera une insuffisance de volonté commune. Il est en revanche certain que l'avenir de l'Union se jouera pour beaucoup sur ce terrain. Il n'est sans doute pas exagéré de dire que dans les dix prochaines années les questions de sécurité et de défense seront, pour l'intégration européenne, un enjeu aussi important que l'ont été les questions monétaires au cours des vingt dernières. ”

Quel vecteur d'initiative ?

La simultanéité de ces trois défis est pour les Européens un grand motif de perplexité. Depuis plus de huit ans, les réflexions sur les conditions d'une nouvelle impulsion intégratrice n'ont pas manqué. Elles ont le plus souvent cherché à équilibrer le poids du nombre par une forme ou l'autre d'intégration différenciée. Du “ noyau ” de Wolfgang Schäuble et Karl Lamers²⁴ à “ l'avant-garde ” de Jacques Delors²⁵, au “ centre de gravité ” de Joschka Fischer²⁶, et au “ groupe pionnier ” de Jacques Chirac il s'est agi, sous des noms différents, de la même recherche. Certains, tels Dominique Strauss-Kahn, envisagent de construire cette avant-garde autour de l'euro²⁷. D'autres placent avant tout leurs espoirs dans une relance et une institution-

nalisation renforcée de la coopération franco-allemande²⁸. D'autres enfin, comme Hubert Védrine et Pierre Moscovici, imaginent plutôt que la force d'impulsion sera donnée par les pays qui participeront simultanément à toutes les coopérations renforcées²⁹.

La logique de cette démarche est d'affirmer que la contrepartie de l'élargissement qui vient réside dans un progrès décisif vers plus d'intégration entre les pays qui sont disposés à s'engager plus avant. La coexistence de différentes formules indique cependant la difficulté de la tâche. Toutes d'ailleurs posent à des degrés divers les mêmes problèmes :

► le premier tient à l'extraordinaire force d'attraction de tout regroupement destiné à renforcer l'intégration. Comme l'ont montré l'échec de la "Confédération", l'épisode de l'Espace économique européen dans les années quatre-vingt³⁰ et, très largement, l'expérience de l'euro, les forces centripètes sont systématiquement dominantes parce que tous les pays craignent de devoir subir la loi d'un centre dont ils ne feraient pas partie. La logique de l'intégration européenne est, en quelque sorte, inverse de celle d'un Groucho Marx, qui proclamait ne vouloir faire partie d'aucun club qui l'accepterait pour membre : en Europe, chacun veut faire partie des clubs qui risqueraient de ne pas lui ouvrir leurs portes³¹. La crainte d'effets négatifs pour les candidats recalés accentue cette tendance ;

► le second touche aux difficultés institutionnelles que soulève tout arrangement fondé sur la géométrie variable : s'il s'agit d'un simple regroupement politique, il est vite soupçonné de vouloir se comporter en directoire ; s'il s'agit d'une coopération organisée, les difficultés suscitées par l'imbrication des institutions et des règles de droit se posent immédiatement. Dans les deux cas, la question de la légitimité démocratique de tels agencements se pose rapidement ;

► le troisième problème a trait à l'avenir des coopérations renforcées : elles sont prévues depuis le traité d'Amsterdam, et seront d'accès plus aisé si le traité de Nice est ratifié, mais cette possibilité n'a jusqu'à présent pas été exploitée et l'on peut douter qu'elle le soit un jour prochain, au moins de manière significative. Certains jugent que cette disposition ne servira finalement pas à permettre, comme on aurait pu l'attendre, d'organiser une coopération fiscale à quelques-uns, mais seulement à permettre le regroupement des riverains d'une mer ou d'un fleuve ;

► enfin se pose, pour être concret, la question britannique : un centre de gravité dont le Royaume-Uni serait exclu ne saurait prétendre parler pour l'Europe en matière de défense, de politique étrangère ou même de politique financière. Mais une fois que la livre aura rejoint l'euro, la circonférence du centre risque d'être si large que sa signification fera question.

Les difficultés que soulève le projet d'avant garde sont donc importantes (et conduisent certains à juger que l'idée est mort-née et que le mieux qui puisse être fait est de réfléchir aux conditions dans lesquelles pourrait s'organiser une arrière-garde). Il faut ajouter que malgré l'appui qu'y ont apporté Schäuble-Lamers et Joschka Fischer, il est aujourd'hui loin de bénéficier, en Allemagne, des soutiens qu'on imagine parfois. Le risque est donc que ce projet reste un fantasme, et que comme tout fantasme il détourne de la réalité.

De cette analyse, nous tirons la conclusion que la gauche française doit conserver l'option de convier ceux qui le souhaitent à intensifier le rythme de l'intégration, pour construire le noyau européen : le temps de ce projet viendra peut-être plus vite qu'on ne le perçoit aujourd'hui. Mais nous en concluons aussi que cette perspective ne doit en aucune manière conduire à ne pas s'investir dans les chantiers actuels. Notre avenir immédiat se joue dans la construction de l'Europe à vingt-cinq, nous ne devons pas être absents des débats qu'elle suscite.

C

14)- Voir Lionel Jospin, *Ma vision de l'Europe et de la mondialisation*, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès n° 25, FJJ-Plon, octobre 2001.

15)- Voir Jean-Louis Bianco et Jean-Michel Sévérino, *Un autre monde est possible*, tomes I, mars 2001 et tome II, juillet-août 2001, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès n° 20 et 23.

16)- Ce n'est pas tout à fait la première fois que des responsabilités discrétionnaires sont confiées à l'Union. En particulier, les décisions de la Commission en matière de contrôle des concentrations sont de cette nature. Mais l'enjeu de la décision monétaire est d'une plus grande ampleur. C'est ainsi que l'apprécient les citoyens.

17)- Le *big bang* est aujourd'hui envisagé pour ne pas laisser la Pologne au bord du chemin. Mais ce scénario pose à son tour une question importante, celle du destin de la Bulgarie et de la Roumanie, qui a été posée par la France.

18)- Cela exclut la Turquie, qui est officiellement candidate mais avec laquelle les négociations n'ont pas commencé.

19)- Andras Inotai.

20)- Voir Frédéric Bobay, " La réforme du Conseil de l'Union européenne à partir de la théorie des jeux ", *Revue française d'économie* vol. XVI n°2, octobre 2001, et Richard Baldwin et al., *Nice Try : Should the Treaty of Nice be Ratified*, Centre for Economic Policy Research, Monitoring European Integration Series, 2001.

21)- La Commission comptera, au moins dans un premier temps, un membre par État.

22)- Si les structures du SEBC ne sont pas réformées, le conseil des gouverneurs comptera un membre par État participant à l'euro, et le nombre de membres du directoire restera de six.

23)- Le Parlement européen devrait compter 732 membres lorsque l'élargissement sera achevé.

24)- Wolfgang Schäube et Karl Lamers, " Réflexions sur la politique européenne ", in E. Colombo et al., *Réflexions sur les institutions européennes*, *Economica* 1997.

25)- Jacques Delors, " Pour une avant-garde européenne ", *Le nouvel Observateur*, 25-31 janvier 2001.

26)- Joschka Fischer, " De la confédération à la fédération ", in *Quo vadis Europa ?*, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès n°16, juillet 2000.

27)- Dominique Strauss-Kahn, " Reconstruire l'Europe à partir de l'euro ", in *Quo vadis Europa, op.cit.*

28)- Voir Jean-Noël Jeanneney, Pascal Lamy, Henri Nallet et Dominique Strauss-Kahn, " Europe : pour aller plus loin ", *Le Monde*, 19 juin 2001.

29)- Voir Pierre Moscovici, *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Seuil, 2001, ainsi que le rapport du groupe de Jean-Louis Quermonne pour le Plan, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, CGP 1999, qui a pour la première fois avancé l'hypothèse d'un centre de gravité constitué par l'intersection des coopérations renforcées.

30)- La Communauté européenne avait proposé aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) une organisation autour du concept de marché unique. La plupart des pays engagés dans des négociations ont finalement préféré adhérer à l'UE.

31)- Il faut rappeler que la proposition Schäuble-Lamers se fondait sur l'hypothèse d'une union monétaire restreinte à une minorité d'États membres.



Europe, satellite de Jupiter, sonde Galilée.



Huit chantiers pour l'avenir

Les huit chantiers qui font l'objet de cette partie couvrent un champ large. S'y retrouvent les principales questions du moment, et d'autres qui pour ne pas être d'une actualité immédiate nous paraissent importantes dans la perspective qui est la nôtre, parce que la gauche leur confère une valeur particulière ou entretient à leur propos des débats. Même longue, une telle liste est nécessairement sélective. Celle-ci laisse de côté des domaines qui auraient mérité d'être développés, comme l'éducation, la recherche, le développement régional, et bien d'autres.

Se donner les moyens de réussir l'élargissement

L'alternative " élargissement ou approfondissement ", qui a longtemps dominé les discussion, est depuis Nice, dépassée. Chacun de ses deux termes a désormais son calendrier et aucun d'eux

ne peut désormais être invoqué comme préalable à l'autre. Faut-il s'en féliciter ou le regretter ? Il faut surtout s'atteler à la tâche de rendre compatibles les deux échéances afin que, préparé et mis en perspective, l'élargissement soit pris comme une occasion de relancer l'intégration européenne.

Prendre la mesure des défis.

L'Union ne peut aborder l'enjeu de l'élargissement en se contentant d'imposer de l'extérieur le respect formel des "critères de Copenhague" (fonctionnement démocratique, respect des mécanismes de l'économie de marché, capacité à assimiler l'acquis communautaire). Elle devra contribuer à réduire les handicaps structurels de toute nature qui, héritage d'une histoire difficile, s'opposent à cette convergence : carences administratives, retards de l'évolution du droit et de l'appareil judiciaire, absence de structures décentralisées susceptibles de relayer l'action des fonds de convergence, caractère embryonnaire de la société civile. L'Union devra ainsi contribuer à construire le socle sur lequel s'édifiera la capacité réelle des nouveaux adhérents à intégrer son économie et sa société. Ce faisant, elle se trouvera confrontée à des problèmes que les élargissements précédents ne l'avaient pas préparée à traiter, par exemple en matière de contrôle des frontières externes, ou de traitement des minorités.

Le choc sera culturel tout autant qu'économique. Les pays candidats sortiront, à l'issue des négociations d'adhésion, de plus de dix ans d'efforts d'ajustement guidés par l'objectif de l'adhésion. D'ores et déjà, la fatigue est très présente et s'exprime par une attitude de plus en plus réservée face à cette adhésion. Il est à prévoir qu'une fois entrés dans l'UE, nombre des nouveaux États membres, manifesteront de fortes réticences vis-à-vis de tout nouveau saut qualitatif d'intégration.

De plus, la conception même de l'intégration diffère fortement entre l'Ouest et l'Est. Les Quinze considèrent l'élargissement com-

me un moyen d'améliorer les conditions de développement économique et social de l'ensemble de l'Union élargie, ainsi que d'offrir au continent des garanties supplémentaires de paix et de stabilité. Pour les pays candidats, l'aspiration à rejoindre l'Union se fonde sur la volonté de manifester une appartenance, de marquer l'irréversibilité des réformes politiques et économiques, de s'intégrer économiquement, de bénéficier de l'appui de l'Union. Cet engagement ne traduit pas automatiquement une ambition d'approfondissement de la construction européenne. L'adhésion est à leurs yeux un droit moral et historique, le paiement d'une dette à leur égard. Elle revêt donc une dimension spirituelle accompagnée d'un droit à la solidarité. Combinée à la fatigue de l'effort, cette attitude pourrait ébranler une construction dont un des piliers a été la construction d'une communauté de droit. Ignorée, elle serait source de malentendus originels potentiellement destructeurs pour l'avenir.

“ L'adhésion pour les pays candidats, se fonde sur la volonté de manifester une appartenance, mais cet engagement ne traduit pas automatiquement une ambition d'approfondissement de la construction européenne. ”

Les mécanismes même de l'intégration sont en cause. Le droit communautaire a été pensé jusqu'à présent comme devant assurer le fonctionnement d'un espace unique dans un temps commun à tous. L'accroissement des écarts de développement qu'engendrera l'élargissement pose pourtant la question de l'adaptabilité du droit communautaire face à un nouveau dilemme : intégrer la diversité et les écarts de développement dans les règles de droit, ou dériver vers l'immobilisme législatif dans des secteurs où le marché intérieur n'est pas achevé. Il en va de même pour les savants mécanismes décisionnels forçant au compromis et à la coopération que nous avons mis en place et expérimentés. Chaque État membre a appris, parfois à ses dépens, qu'à long terme, il a plus à gagner au compromis qu'à l'affrontement ou au rapport de force. Au contraire, les pays candidats se sont reconstruits par leur opposition, certes pacifique mais solitaire, à la puissance ou à l'occupant

soviétiques. L'indépendance fraîchement acquise (quinze ans seulement se seront écoulés entre la chute du Mur et les adhésions de 2004) constitue un point de référence identitaire très fort, qui se traduit souvent par un attachement très profond à la souveraineté. Le thème de la subsidiarité, voire des attaques contre la bureaucratie bruxelloise, sera plus que jamais à l'ordre du jour.

Dépasser la vision conservatrice de l'agenda 2000

Face à cette réalité, le silence est général. Anxiétés et interrogations prédominent, mais aucune approche politique n'est proposée qui mette en avant la signification et les enjeux fondamentaux de l'élargissement. Les réflexions se concentrent sur ses conséquences pour les pays candidats, pour les institutions ou pour les politiques communautaires (budget, PAC, fonds structurels, etc.), comme si la schizophrénie collective conduisait à découper les difficultés en tranches pour mieux nier la réalité d'ensemble.

Cette aporie collective, qui rend incapable de penser et d'exprimer les conséquences de l'élargissement sur les structures et sur le projet, remonte au Conseil européen de Lisbonne de 1992 qui a accepté le principe de l'élargissement à l'Est, considéré alors comme une lointaine échéance, sans mettre en route en parallèle les réformes nécessaires à son accompagnement. Jacques Delors, président d'une Commission alors au faite de son influence, et aussi François Mitterrand, avaient pourtant, à l'époque, posé la question. Mais le Conseil européen n'a pas voulu entendre. Depuis lors, et de plus en plus à mesure que la pression de l'échéance augmente, toute réforme préalable à l'élargissement a été considérée comme un facteur potentiel de blocage de la négociation, et donc frappée d'interdit. Mais toute réforme substantielle ultérieure sera rendue plus difficile parce qu'elle sera perçue par les nouveaux adhérents comme une tentative de révision d'un contrat pourtant longuement négocié. C'est le paradoxe de Lisbonne : à le suivre, rien ne serait possible avant, mais rien ne serait possible après non plus.

Devant la nouveauté de la question et son urgence politique, l'Union se rassure en faisant mine de ramener le problème à une collection de négociations sectorielles, analogues à celles qu'elle a toujours su mener à bien. C'est d'autant plus paradoxal que, depuis 1973, la plupart des élargissements ont été autant une négociation entre la Communauté et ses impétrants, qu'entre les États membres eux-mêmes, pour adapter l'acquis. Rappelons-nous : l'entrée de la Grande-Bretagne a mis en lumière la question des contributions nationales au budget communautaire, que l'on a tenté de régler avec la création de la politique régionale ; l'entrée de l'Espagne et du Portugal n'a été possible qu'en décuplant l'effort de cohésion économique et sociale. Et lorsque cela n'a pas été le cas – pour la Grèce, et pour le dernier élargissement – on s'est aperçu *a posteriori* des inconvénients de la démarche³².

La cause profonde de cette myopie collective est, comme souvent, à chercher en nous-mêmes, c'est-à-dire dans l'incomplétude de l'intégration européenne elle-même. Si les États membres se sont lancés sans feuille de route dans le projet d'élargissement, c'est que n'a pas été tranchée leur relation à l'Union. Donner la priorité à l'intérêt commun eût impliqué de fixer des conditions que l'intérêt diplomatique individuel commandait d'éviter.

Le maintien, après Nice, de la règle de l'unanimité dans les secteurs clés pour la réussite de l'élargissement : fonds structurels, fiscalité, social, et *de facto*, les perspectives financières, bloque cette fois-ci la capacité de réaction de l'Union. La capacité de trouver le consensus entre nouveaux et anciens États membres sur un paquet d'ensemble est d'emblée fortement compromise, car l'entrée des nouveaux États membres bouleversera l'équilibre entre contributeurs nets et bénéficiaires nets du budget communautaire. Les principaux perdants rendront tout accord impossible en l'absence de compensations, alors même que l'effort communautaire a contribué à leur rattrapage économique, et que leur réussite même invite aujourd'hui souvent à mettre fin à un soutien

devenu sans objet. Sans vision politique globale permettant à chaque État membre de trouver un équilibre dans la réforme financière, la règle de l'unanimité hypothèque totalement le jeu décisionnel de l'après-2006. D'ici là, le blocage des réformes de la PAC et des fonds structurels – soit plus de 80 % du budget communautaire – risque de vider de son contenu une bonne partie de la négociation d'adhésion.

Ceci est d'autant plus dangereux que l'Union se caractérise par le caractère limité de ses mécanismes de redistribution et de stabilisation. Les premiers risquent d'être fortement sollicités, à la mesure du rattrapage qui est attendu des nouveaux États membres. Il serait rassurant de pouvoir se dire que les seules forces de la concurrence propres au marché intérieur, corrigées à la marge par les fonds structurels et la politique régionale, suffiront à assurer la poursuite du rattrapage. Mais il est nécessaire de se demander quelle serait la réponse européenne si tel n'était pas le cas. Le contrat implicite auquel les nouveaux membres se préparent à souscrire est qu'en échange de l'effort considérable d'adaptation qui leur est demandé, ils trouveront dans l'Union un cadre favorable à ce rattrapage. En cas de grippage de la mécanique économique, on peut s'attendre à ce que la solidarité budgétaire soit fortement sollicitée. Le simple accroissement du nombre de membres augmentera le risque que des chocs sectoriels affectent substantiellement la croissance de pays dont la base économique est insuffisamment diversifiée. De la même manière, même si l'Est et l'Ouest de l'Europe sont déjà fortement intégrés, la répartition des pertes et des gains de l'élargissement sera inégale, et certaines régions ou États membres souffriront plus que d'autres. Dans une Union économique et monétaire encadrée par des disciplines budgétaires, il n'est pas acquis que ce choc puisse être absorbé sans renforcement des mécanismes de stabilisation.

Enfin, peu de progrès ont été faits, malgré des tentatives et des appels nombreux en ce sens, pour aménager les rapports entre les

différents niveaux de pouvoirs en Europe et évoluer vers une plus grande responsabilisation des États membres et de leurs organes, dans le respect des compétences définies par le traité. Décentralisation, déconcentration, régionalisation, retrait de certaines activités, etc. restent encore largement inexplorés. L'Union risque ainsi d'être en permanence ballottée entre la crispation sur des missions historiques de plus en plus mal assumées et la tentation de re-nationaliser des pans entiers des politiques communes, au détriment du fonctionnement du marché unique et de l'égalité entre États membres. Pour les nouveaux adhérents, qui jouent dans la mise en place difficile de structures décentralisées une bonne part de leur démocratisation et de leur capacité de développement, de telles hésitations pourraient s'avérer particulièrement contre-productives.

Cet immobilisme se traduit par l'absence d'un cadre budgétaire permettant de répondre aux défis de l'élargissement. Du côté des dépenses, le plafonnement des dépenses à 1,19 % du PIB, retenu par l'Agenda 2000, ne pourra suffire à assurer un traitement équitable des nouveaux États membres par rapport aux actuels "pays de la cohésion", et à accompagner la poursuite de leurs efforts d'investissement et de restructuration. La condition, fixée par le Conseil européen de Berlin, d'un plafonnement des aides structurelles (Fonds de cohésion et Fonds structurels) à 4 % du PNB de chaque État adhérent, sous une formulation optiquement "raisonnable" se traduit en fait par un taux d'aide par habitant nettement inférieur à celui dont bénéficient les actuels pays de la cohésion. Le maintien de ce plafonnement sera politiquement intenable, avant et surtout après l'adhésion.

En outre, la nécessité d'accompagner les pays candidats dans la "reprise de l'acquis", notamment sanitaire, environnemental, et en matière de transports et énergie, n'est pas prévue par le cadre budgétaire actuel, sans parler de l'appui nécessaire à la mise en place de structures administratives et judiciaires efficaces.

Du côté des recettes, le plafonnement du taux d'appel à 1,27 % du PNB, la multitude des sources de financement, et les mécanismes correcteurs (écrêtement de la base TVA à 55 % du PNB, rabais britannique) se conjuguent pour rendre le système de prélèvement des ressources communautaires illisible et inéquitable. Ce système, qui date du Conseil européen d'Édimbourg (1992), peut faire régresser l'Union vers une organisation internationale de type classique où chacun discute âprement sa contribution. Par sa complexité et l'absence de sanction démocratique, il met de plus en péril la légitimité même du budget communautaire. Si les dépenses devaient augmenter à la hauteur des besoins de l'élargissement, l'illégitimité du système ne ferait que croître car ressurgira alors le débat sur les contributions nettes de certains États membres.

En d'autres termes, l'élargissement pose avec une acuité nouvelle la question des ressources de l'Union. Initialement fondé sur une ressource proprement communautaire, les droits de douane, le financement de l'Union a dérivé vers un système de contributions nationales peu lisible et peu légitime, qui ouvre la voie à tous les marchandages. Il est temps de le refondre et d'alimenter le budget par une fiscalité directe spécifiquement communautaire.

Enfin, les opinions publiques n'ont pas été préparées à affronter le choc de l'élargissement. Au sein de l'UE, elles sont certes favorables au principe de la réunification de l'Europe³³, mais considèrent l'élargissement comme une perspective lointaine et s'inquiètent de ses effets sur l'emploi ou la sécurité. Dans les pays candidats, la revendication d'un droit à l'adhésion prédomine et la capacité au changement a trouvé ses limites. Partout se fait jour l'idée que le projet considérable de l'élargissement a été engagé dans une absence totale de transparence démocratique et de maîtrise collective de ses finalités et modalités.

Ainsi, inquiétudes ou peurs pourraient se tourner vers des boucs émissaires : " Bruxelles " et ses atteintes aux particularismes, les

immigrés, la libéralisation, etc. Comme l'ont montré des élections récentes, la résurgence des populismes et des extrémismes n'est à exclure ni en Europe de l'Ouest, ni en Europe centre-orientale. Face à ces risques, ni le discours ni la réalité politiques ne formulent des perspectives claires pour les citoyens. Les responsables politiques de l'Union se sont engagés à l'égard des pays candidats, mais il n'ont pas entrepris de dire à leurs électeurs pourquoi l'élargissement était nécessaire, ni quelles adaptations il allait leur demander. Plus profondément, une attitude positive face à l'élargissement, souvent célébré comme retrouvailles, suppose une connaissance des autres États membres. Dans la Communauté, celle-ci a été acquise grâce aux échanges culturels, touristiques, familiaux développés au fil des décennies. Or les échanges culturels entre l'Est et l'Ouest de l'Europe n'ont rien de comparable. Les moyens actuels pour faciliter les échanges des populations font pratiquement défaut, soit par manque de compétences communautaires (éducation, culture), soit par manque de ressources financières (recherche, universités). Cet effort devrait revenir au premier plan pour compenser l'inconnu, générateur de toutes les peurs et de tous les populismes. Il est également nécessaire pour permettre le développement des coopérations directes entre collectivités territoriales de l'Est et de l'Ouest, irremplaçable pour l'émergence d'une société civile sans laquelle le développement économique et social risquerait fort de ressembler aux " villages Potemkine " du passé.

“ L'élargissement pose avec une acuité nouvelle la question des ressources de l'Union. Il est temps de refondre le financement de l'Union et d'alimenter le budget par une fiscalité directe spécifiquement communautaire. ”

Saisir l'occasion offerte à Laeken

L'ouverture décidée à Nice d'un large débat sur l'avenir de l'Union, dont le calendrier s'articule a priori avec celui de l'élargissement, offre une chance historique de dépasser cette situation de blocage et de réconcilier -enfin- élargissement et approfondissement. La formule de la Convention qui a été retenue à Laeken

pour préparer l'échéance de 2004, en offre l'opportunité, si nous savons la saisir, d'autant plus que cette Convention doit non seulement apporter des réponses au défi de l'élargissement, mais plus fondamentalement contribuer à une remise à plat du Pacte européen. Il s'agit du " pourquoi vivre ensemble ? " européen.

Elle permet tout d'abord d'associer les pays candidats à l'élaboration du projet autour duquel pourra se redéfinir le visage institutionnel de l'Union élargie. Par l'alchimie originale qu'elle comporte entre représentants des États et de la Commission, ou entre parlementaires européens et nationaux, et par l'ouverture qu'elle permet aux sociétés civiles, elle offre un cadre irremplaçable pour développer une pédagogie active de nature à affronter la dimension culturelle du choc de l'élargissement. Il s'agit en effet d'un processus dans lequel tous les participants seront sollicités, non pas en tant que censeurs de décisions qui leurs seraient extérieures, mais en tant qu'acteurs d'un avenir commun à construire. Cette procédure offre également la possibilité de développer dans l'opinion des Quinze et dans celle des pays candidats, le débat démocratique sur les finalités et sur les modalités de l'élargissement qui a jusqu'ici fait défaut. Le fait que ce débat soit amené à se développer sous le regard croisé des différentes opinions publiques ne peut que lui donner – l'expérience française des forums décentralisés l'a démontré – la dimension charnelle du contact avec " l'autre " qui génère spontanément l'ouverture d'esprit et la compréhension.

Il ne s'agit cependant pas de prôner le débat pour le débat. Pour sortir des contradictions que soulève l'élargissement, il est indispensable de redonner des perspectives au projet européen dans un nouveau contrat entre anciens et nouveaux États membres d'une part, entre l'Union et ses citoyens d'autre part. Le premier élément de ce contrat a trait aux réformes institutionnelles dont l'urgence n'est que renforcée par la perspective de l'élargissement. Le second élément devrait être un pacte de convergence entre l'UE

et les pays candidats pour soutenir leur rattrapage économique. L'objectif en serait la convergence structurelle, les moyens proviendraient d'abord d'un redéploiement des Fonds structurels au bénéfice des nouveaux adhérents. Ils devraient être complétés par un programme d'investissements du Fonds de cohésion³⁴, cofinancé par la BEI et s'il le fallait, innovation iconoclaste, par les États membres qui le souhaiteraient.

Le champ d'application d'un tel programme devrait couvrir les transports, l'énergie, les télécommunications, la recherche-développement et l'environnement, qui peuvent donner matière à des projets trans-européens structurants, mais aussi les infrastructures administratives, sanitaires et des services publics de base (éducation, santé, police, justice). Pour cela, une réforme du budget communautaire est indispensable. La réforme de la PAC, qui sera détaillée plus loin, devrait d'abord être l'occasion de clarifier sa structure, de mettre fin au traitement particulier de la contribution britannique, d'éteindre explicitement les revendications des contributeurs nets au budget communautaire, et d'obtenir l'accord des " États de la cohésion " sur le redéploiement des fonds structurels. Plus fondamentalement, l'évolution des politiques communes doit permettre une réorientation des dépenses communautaires vers les secteurs les plus innovants. Du côté des recettes, le relèvement du plafond des 1,27 % du PIB sera nécessaire pour financer les nouvelles dépenses, mais surtout la création d'un impôt européen serait un facteur de légitimité et de lisibilité. Du côté des dépenses, sans remettre en cause la programmation pluriannuelle des perspectives financières, l'introduction de réelles sources de flexibilité sera nécessaire pour que l'Union soit en mesure de réagir à des chocs asymétriques.

Il faut ensuite développer les échanges à l'intérieur de la " grande Europe " en investissant dans l'éducation européenne ainsi que dans les médias et favoriser puissamment les coopérations directes entre les collectivités territoriales de l'Est et de l'Ouest. Il faut enfin

que le débat public sur l'avenir de l'Europe puisse s'adosser à une information sur l'élargissement à la hauteur de celle reçue sur le passage à l'euro. Un programme spécial, dépassant de loin la simple campagne d'information actuelle, devrait être mis en œuvre dans tous les pays, membres ou non membres, avant même la conclusion des négociations d'adhésion.

Nous proposons :

► *la mise en œuvre des moyens nécessaires pour que le débat sur l'avenir de l'Union, auquel participeront les pays candidats, soit l'occasion d'échanges approfondis et soit diffusé aussi profondément que possible dans l'opinion ;*

► *un pacte de convergence entre l'UE et les pays candidats reposant sur (i) un redéploiement des Fonds structurels au profit des pays candidats, (ii) un programme d'investissements destinés à accompagner le rattrapage et l'intégration des nouveaux membres;*

► *une réforme du budget communautaire qui devra concerner la PAC et les Fonds structurels, accompagnée d'une réorientation des dépenses vers les priorités les plus innovantes comme la recherche-développement et d'un relèvement du plafond de ressources afin de financer l'élargissement. Il sera nécessaire pour cela de ne pas attendre 2006 pour commencer à discuter de la réforme de la PAC et des Fonds structurels ;*

► *un programme d'échanges culturels et éducatifs, des bourses pour des échanges d'étudiants, ainsi qu'un encouragement aux coopérations décentralisées entre collectivités territoriales.*

Ranimer la démocratie européenne

La démocratie est constitutive de l'idée européenne, l'Union s'est dotée des attributs qui y correspondent, et pourtant, l'Europe souffre toujours d'un manque de démocratie. La deuxième

partie de ce texte a insisté sur les carences de l'espace public européen, sur le défaut de société citoyenne transnationale, sur l'absence de culture politique commune. Cette dimension de la question est essentielle, parce que la démocratie n'existe pas par la seule vertu des institutions. Son exercice suppose la conscience d'une appartenance – dont la création, par l'impôt, d'une fonction redistributive est historiquement une manifestation décisive –, un authentique débat citoyen, et des formes d'organisation qui dépassent l'échelle nationale. C'est pourquoi sont formulées ci-dessous quelques propositions qui visent à encourager la création d'un espace public commun aux peuples d'Europe. La dimension institutionnelle de la question ne doit cependant pas être éludée, surtout maintenant que le Conseil européen a fait le choix, dans la déclaration de Laeken, d'ouvrir un très large débat sur les institutions³⁵. Elle renvoie d'abord au rôle du Parlement européen et des parlements nationaux, enfin aux conditions de la gouvernance de l'Union.

Impliquer davantage la société civile

La démocratie repose sur la participation. Pour cela, la confrontation des vues entre la société civile dans sa pluralité (citoyens, entreprises, ONG) et les représentants des institutions politiques est indispensable. C'est pourquoi les opinions publiques, les citoyens et les acteurs de la société civile doivent entrer pleinement dans le fonctionnement de l'Union et participer à sa réforme. Cela passe par la publication des débats (du Conseil, de la Commission et du Parlement) sur le choix des objectifs, et par des consultations régulières sur les politiques mises en œuvre. La Convention offre une chance de lancer ce mouvement en impliquant des participants de la société civile comme observateurs et à travers les procédures de consultation qui lui sont associées : il ne faut pas la laisser passer. C'est l'occasion, pour reprendre les termes de Philippe Herzog, de créer les conditions d'une " démocratie participative plurinationale " ³⁶.

Le Parlement européen, une institution en manque de légitimité

Au-delà de la mise en place d'une société civile européenne, l'approfondissement de la démocratie passe par un renforcement des institutions, et en particulier du Parlement, seule représentation d'un peuple européen. Or celui-ci déçoit. Comme tous les parlements, il est une tribune où s'affrontent différents courants de pensée. Comme tous encore, il exerce un pouvoir de nomination et de contrôle, un pouvoir législatif et un pouvoir budgétaire. Pourtant, il ne jouit ni d'une notoriété ni d'une légitimité comparable à celles de ses homologues nationaux. Il n'est pas identifié par les Européens comme l'institution où s'organise le débat politique. Il est l'objet de critiques nombreuses, souvent très sévères, et paraît manquer tout à la fois de légitimité, de proximité, de lisibilité et de transparence. Lui qui devrait contribuer à résorber le " déficit démocratique " de la construction européenne, donne parfois l'impression de contribuer à l'aggraver en ayant installé une nouvelle bureaucratie éclairée, avant tout soucieuse d'étendre son propre pouvoir.

L'origine du problème tient sans doute à ce que le Parlement européen a été créé sur une illusion consistant à croire qu'il suffisait de transposer à l'échelon européen la recette et les ingrédients qui font un parlement national. Il a semblé, un temps, qu'il suffirait pour que cette transposition réussisse d'accroître les compétences et les pouvoirs de l'institution. Cela a été fait. Et pourtant, celle-ci n'est encore parvenue ni à donner l'image de la maturité ni à s'imposer dans la cour des grands. Et pourtant, il n'y aura pas d'Europe politique sans assemblée où s'organise le débat politique européen.

Le premier pouvoir du Parlement européen, qui s'est renforcé au fil des traités, est de contrôle. Il s'exerce désormais sur nombre des institutions ou organes communautaires. La tentative du groupe socialiste, en juillet 1994, de donner un avis négatif au choix

de nommer Jacques Santer à la tête de la Commission, puis la démission de cette même Commission sous la menace d'une motion de censure, en mars 1999, illustrent la réalité de ce pouvoir. Mais la Commission est aujourd'hui fragilisée et ses relations avec le Parlement européen n'ont pas retrouvé le degré de confiance nécessaire au bon fonctionnement de l'Union. Quant au parlement, il n'a pas gagné en légitimité pour avoir exercé son pouvoir de contrôle, à en juger par la faible participation aux élections européennes qui ont suivi.

Dans sa responsabilité de législateur, le parlementaire européen jouit d'un pouvoir supérieur à celui de bien des parlementaires nationaux. Cependant, ce pouvoir connaît une triple limite :

- ▶ les véritables compétences du Parlement européen relèvent en fait du " premier pilier ", communautaire, de l'Union européenne. En ce qui concerne le pilier *Politique étrangère et de sécurité commune*, il est tenu informé, et peut adopter des résolutions, mais sans que celles-ci aient un caractère contraignant ; le pilier *Justice et affaires intérieures* est à mi-chemin ;

- ▶ la seconde limite tient au partage des compétences législatives avec le Conseil. À la différence de la distinction française entre loi et règlement, il n'existe pas de hiérarchie des normes au niveau européen, ce qui, d'ailleurs, a pour résultat une certaine confusion dans la division des tâches exécutives entre Commission et États membres. En conséquence, le parlement est rétif à tout ce qui pourrait réduire son pouvoir législatif³⁷ ;

- ▶ troisième limite enfin, la codécision n'est pas systématique : dans de nombreux domaines, dont l'agriculture qui représente une part essentielle du budget de l'Union, le parlement doit s'accommoder de pouvoirs amoindris. Le résultat est que certaines politiques, pourtant essentielles, ne sont soumises à aucun contrôle parlementaire effectif, ni au niveau national, ni au niveau com-

munautaire. C'est le cas de la politique commerciale extérieure, dont la compétence a été transférée à l'Union mais qui n'entre pas dans le champ de la codécision.

Le faible taux de participation lors des dernières élections européennes a suscité des interrogations sur la légitimité d'une institution qui mobilise moins d'un électeur sur deux. Collectivement, le Parlement européen est négligé par l'opinion publique, qui ne le juge pas comptable de l'évolution de l'Europe. Il cristallise à son endroit l'échec de l'ensemble de la démocratie européenne, et ne parvient pas à s'imposer dans les esprits comme un lieu de pouvoir.

Ce sentiment se manifeste notamment tous les cinq ans lors des élections européennes, dont les électeurs se servent comme d'un exutoire face aux classes politiques nationales. En fait, l'électeur vote dans une configuration de défoulement national, qui ne correspond pas à sa transcription dans l'hémicycle européen. Il le fait d'autant plus volontiers que les députés européens, qui en France comme dans beaucoup d'autres États membres sont élus au scrutin de liste national, souffrent d'une absence de proximité avec leurs électeurs, et que le mode de scrutin favorise l'éparpillement des listes.

Dans ces conditions, le Parlement européen ne joue pas son rôle de représentation transnationale d'un "peuple" européen ; il s'apparente plus à une assemblée où les délégations nationales reprennent de l'importance au détriment du clivage politique. Ainsi fait-il généralement l'unanimité contre lui. Et pourtant l'Europe a besoin d'un parlement fort, manifestation d'une expression populaire, symbole d'un espace public. Si l'on souhaite que les citoyens soutien-

nent la poursuite de l'intégration européenne, il faut qu'ils en comprennent le fonctionnement démocratique.

Comment progresser ?

“ Le Parlement européen ne joue pas son rôle de représentation transnationale d'un "peuple" européen. ”

La première réponse se situe en amont des débats institutionnels : elle consiste à créer les conditions de l'émergence d'une vie politique européenne. Le constat qui a été fait à ce propos a mis en lumière ses carences, mais aussi les raisons de croire qu'un espace public peut se développer en Europe. Il faut y pousser, d'abord en levant tous les obstacles à une vie citoyenne transnationale, ensuite en encourageant les formes d'expression européennes³⁸. Dans le domaine proprement politique, il faut inciter au décloisonnement des débats politiques nationaux et au développement d'authentiques partis politiques européens en favorisant l'élection de parlementaires sur une base transnationale.

Les sceptiques objecteront sans doute que si cette vie politique fait défaut, c'est qu'elle ne répond pas à une demande citoyenne. Pourtant, la contestation de la mondialisation, la mobilisation humanitaire ou le militantisme environnemental témoignent d'un fort intérêt citoyen pour des enjeux transnationaux. Il n'y a pas de raison de penser qu'ils ne puissent pas s'exprimer dans les débats européens, dès lors que ceux-ci porteraient sur des choix économiques, politiques et sociaux d'avenir au lieu de se concentrer sur des querelles impénétrables.

La seconde réponse réside dans un changement du mode de scrutin pour les élections au Parlement européen : il faut, en France au moins, instaurer une régionalisation des listes, de manière à ce que chaque citoyen puisse clairement identifier son interlocuteur le plus proche.

La troisième réponse a trait aux priorités du travail parlementaire. Le Parlement européen doit débattre des sujets importants, ceux qui tiennent à cœur les citoyens, et concentrer son activité législative sur les domaines où il est incontestable. Cela peut se faire, selon la tradition française, en introduisant une hiérarchie des normes entre lois et décrets, ou bien, selon la tradition britannique, en adoptant une procédure de droit de regard (*call back*³⁹). Il faut aussi

changer la forme : le style délibératif et solennel des interventions dans un hémicycle vide ne peut être compris positivement par l'opinion publique. Il faut instaurer un parlement tribunitien, énergique et contradictoire, où le débat s'organise sur des clivages politiques transnationaux et où l'interpellation et la spontanéité ne sont pas interdites, mais encadrées. La réforme en cours du règlement du parlement peut y contribuer, si elle ne s'embourbe pas dans les méandres procéduraux dont l'institution est coutumière.

La quatrième réponse consiste à donner au Parlement européen un pouvoir fiscal. Le fait qu'il n'exerce de responsabilité qu'en matière de dépenses est un facteur de déresponsabilisation et d'affaiblissement démocratique. Cela contribue à lui donner un biais dépensier.

L'âge de la majorité pour le Parlement européen suppose cependant une étape majeure pour en faire une véritable chambre des peuples et politiser ses travaux. Malgré ses inconvénients l'élection, au cours de cette législature, de la présidente du Parlement sans accord politique préalable entre le PSE et le PPE, va dans ce sens. Il faut sans doute aller plus loin, et renoncer à la répartition *a priori* des responsabilités entre les groupes politiques. De même, la désignation du président de la Commission sur la base du résultat des élections européennes pourrait à la fois donner une visibilité accrue à ces élections, renforcer l'autorité de celui qui serait ainsi désigné et accroître la politisation de l'assemblée.

Quel mode de gouvernement ?

Limiter la question démocratique à une discussion sur le rôle du Parlement européen serait excessivement réducteur. Les carences de la démocratie dans l'Union sont intimement liées à celle de son système de gouvernement ou, si l'on préfère, de gouvernance, comme l'ont souligné au cours des dix dernières années le rejet du référendum sur le traité de Maastricht par les citoyens danois, en 1992, l'ampleur du non au référendum français sur le même sujet, et

celui du référendum sur le traité de Nice par les citoyens irlandais, en 2001.

Les carences de la gouvernance européenne sont bien connues. Elle tiennent à un enchevêtrement des responsabilités qui interdit au citoyen de distinguer entre les responsabilités de l'Union et celles des États membres, entre celles de la Commission et celles du Conseil, ou entre celles du Conseil et celles du parlement :

► fonction exécutive et fonction législative sont étroitement entremêlées, puisque la première est partagée entre la Commission et le Conseil, et la seconde entre le Conseil et le parlement, et que la spécificité du rôle législatif du Conseil n'est pas mise en évidence par la publicité des débats. ;

► le système politique de l'Union souffre d'un manque de lisibilité en raison de la coexistence de deux modes de gouvernance, le communautaire, pour le premier " pilier ", et l'intergouvernemental, pour le second et, dans une moindre mesure, le troisième " pilier ". En outre, le glissement du pilier communautaire vers l'intergouvernemental, avec le développement des procédures de coordination, a encore compliqué l'édifice ;

► l'ordre juridique des traités est obscurci par l'absence de distinction entre dispositions à caractère constitutionnel et dispositions relevant normalement de la législation ordinaire (voire, en France, du décret).

Au total, les citoyens de l'Union ne peuvent rendre les institutions ou ceux qui les composent responsables des décisions qui les affectent, et leur demander de rendre des comptes sur l'exercice des responsabilités qui leur ont été confiées. Transparen-

“ Les carences de la gouvernance européenne tiennent à un enchevêtrement des responsabilités qui interdit au citoyen de distinguer entre les responsabilités de l'Union et celles des États membres, entre celles de la Commission et celles du Conseil, ou entre celles du Conseil et celles du parlement. ”

ce et responsabilité démocratique sont ainsi handicapées par la complexité de l'édifice juridique et institutionnel. En définitive, la légitimité des institutions, et de la construction européenne elle-même, s'en trouvent diminuées.

Il est d'autant plus nécessaire d'aller de l'avant que les déficiences qui font aujourd'hui problème dans une Europe à quinze seront demain intolérables dans une Europe à vingt-cinq. Le débat sur l'avenir de l'Union qui a été lancé après le Conseil européen de Nice, l'ouverture d'une discussion sur la répartition des compétences au sein de l'Union, la mise en place, pour préparer la prochaine révision des traités, d'une Convention associant représentants des gouvernements et de la Commission, représentants du Parlement européen, et représentants des parlements nationaux, l'annonce enfin de la création d'un forum pour associer plus étroitement la société civile aux réflexions constitutionnelles ont montré que les dirigeants européens avaient pris conscience de ce que la définition des contours de l'Union de demain ne pouvait pas être laissée aux seules négociations diplomatiques.

Pour établir des institutions légitimes et démocratiques, la démarche fédéraliste offre une voie qui est étrangement décriée en France. Elle n'est pourtant, en elle-même, pas plus centralisatrice que le mode actuel de gouvernance de l'Union. Elle a pour objectif d'instituer un système de gouvernement à plusieurs niveaux en articulant les responsabilités des différents échelons et en assurant un fonctionnement démocratique de l'ensemble⁴⁰. D'ailleurs, l'Union s'est déjà dotée d'institutions (la Cour de justice ou la BCE, par exemple) et de politiques (en matière de concurrence ou de commerce) à caractère clairement fédéral. L'inspiration fédéraliste peut donc être source de progrès pour la construction européenne. Il ne faut pas la récuser *a priori*, comme si y consentir revenait à abandonner définitivement toute prétention à l'autonomie nationale. L'opacité du système actuel et l'absence de principes clairs desservent sans doute davantage la Nation et la démocratie que ne le

ferait un fédéralisme assumé et encadré. Nombre de propositions qui dérivent d'une telle inspiration – assurer la publicité des délibérations du Conseil lorsqu'il siège en formation législative, mettre fin à la désignation des membres des institutions à vocation fédérale (Commission ou Conseil de la BCE) sur critère de nationalité, rendre davantage la Commission responsable devant le parlement – sont de nature à accroître la légitimité et la lisibilité des institutions communautaires.

La question est de savoir jusqu'où cette orientation est de nature à répondre aux problèmes actuels. La difficulté est à cet égard double. D'une part, la réalité de l'Union européenne est que les États participent dans certains domaines à la fonction exécutive, alors que dans une organisation purement fédérale leur fonction est principalement législative. Ils le font même de plus en plus, au fur et à mesure que l'intégration met en jeu des domaines nouveaux. Dans certains cas, il s'agit de faire l'apprentissage de la coopération, avant de déléguer la responsabilité exécutive à une instance commune. Dans d'autres, cette situation n'est pas destinée à changer, parce que les instruments impliquent par nature une coopération des États au lieu de la délégation à une instance fédérale. Il en va ainsi, dans le champ économique, en matière de politique budgétaire : l'essentiel de la dépense publique et du prélèvement reste de la responsabilité des États membres, alors que la solution fédérale classique est de transférer une part importante de la dépense et de la recette au niveau fédéral. La situation est voisine en matière de défense : les États souhaitent coopérer à des actions communes, mais ne sont pas prêts à transférer leurs moyens. Et de manière générale, les avancées de la construction européenne dans les domaines régaliens impliquent de plus en plus la coopération entre États.

C'est à cette imbrication des responsabilités que répond le concept de fédération d'États-nations. Il ne s'agit pas d'une formule attrape-tout conciliant honteusement les contraires, mais d'une expression qui rappelle que les entités à la base de la fédé-

ration sont des États et que la construction européenne, si elle s'articule effectivement autour d'un pôle exécutif (la Commission) et d'un pôle législatif (le Parlement), doit organiser la participation du Conseil à ces deux pôles. La complexité incontournable de cette construction suppose, pour ne pas être stérilisante, que le Conseil joue son rôle de façon efficace. L'extension croissante du champ de compétences de l'Union, l'imbrication sans cesse plus étroite entre l'intervention nationale et l'intervention communautaire, l'élévation de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et des affaires de police, de justice et d'immigration au rang de politiques communes, imposent désormais que les fonctions de coordination dites des "affaires générales" et la fonction Affaires étrangères soient distinguées. Ceci implique la création d'un Conseil des Affaires générales constitué de ministres bénéficiant d'une grande disponibilité et associés aux arbitrages internes à chaque gouvernement.

Cette clarification doit s'étendre au Conseil européen, dont l'élévation au rang d'instance suprême permanente d'orientation et d'impulsion implique :

- ▶ qu'il puisse effectivement se consacrer à l'essentiel, c'est-à-dire que ses réunions soit préparées par le couple exécutif Commission-Conseil Affaires générales (renové), et que ses orientations soient mises en œuvre par le couple législatif Parlement-Conseil. Organiser le travail de ces trois institutions sous la forme d'un agenda glissant lisible pour l'opinion, ainsi que l'a proposé Tony Blair, constituerait un progrès sensible par rapport à la pratique actuelle, à condition toutefois de préserver la capacité d'initiative de la Commission ;

- ▶ que les incursions du Conseil européen dans les domaines législatif et exécutif n'aient qu'un caractère exceptionnel, de façon à préserver son rôle d'instance suprême. Dans les cas où elles s'imposeraient cependant, le respect de l'État de droit voudrait que le

Conseil européen, lorsqu'il agit en tant que législateur, se plie aux règles communes de fonctionnement du Conseil (mêmes règles de majorité, respect du même règlement intérieur, co-décision avec le Parlement s'il s'agit d'actes législatifs) ;

- ▶ que la légitimité démocratique de la Commission soit renforcée, face à un parlement élu au suffrage universel et à un Conseil européen composé des personnalités les mieux élues d'Europe. Un minimum de rééquilibrage pourrait résulter de la mise en œuvre de la "proposition Delors" évoquée plus haut (consistant à instaurer un lien entre le choix du Président de la Commission et l'élection du Parlement européen). Une autre manière de renforcer la légitimité de la Commission serait de la rendre également responsable devant le Conseil européen;

Nous proposons :

- ▶ *la mise en place de dispositions incitatives au développement d'un débat public européen : procédures d'adhésion directe aux partis européens, en particulier au PSE ; adoption d'un statut d'association et de fondation européennes à but non lucratif ; définition d'un cadre d'association "d'intérêt général européen" pour les fondations ou associations actives dans au moins deux pays de l'Union européenne et ayant un objet d'intérêt général européen, ouvrant droit pour les donateurs aux exemptions fiscales consenties dans les États membres aux associations d'intérêt public ou autres fondations ; définition d'un statut légal d'organisation professionnelle européenne ;*

- ▶ *l'élection des parlementaires européens pour la France sur base de scrutin de liste régional, comme cela se pratique déjà chez plusieurs de nos partenaires ;*

“ Le concept de fédération d'États-nations, n'est pas une formule attrape-tout conciliant honteusement les contraires, mais une expression qui rappelle que les entités à la base de la fédération sont des États et que la construction européenne doit organiser la participation du Conseil à la fonction exécutive. ”

► *la publicité des débats du Conseil lorsqu'il siège en formation législative ;*

► *l'introduction d'une dose de transnationalité au Parlement européen. Cela peut se faire par l'élection directe d'une partie des parlementaires au scrutin proportionnel européen, comme le suggère la déclaration de Laeken, soit selon une méthode plus incitative, qui a notre préférence. Pourrait par exemple être envisagée l'attribution d'une subvention publique spécifique de 1€ par suffrage obtenu à toutes les listes transnationales ayant obtenu au moins 5 % des voix aux élections au Parlement européen. Serait considérée comme transnationale toute liste comportant dans chaque pays au moins un tiers de non-nationaux, et présente dans au moins la moitié des États membres regroupant au moins la moitié des électeurs ;*

► *la clarification des priorités du travail parlementaire. Pour que le parlement se concentre sur les enjeux politiques plutôt que techniques, il faut soit adopter une hiérarchie des normes, soit éventuellement opter pour une procédure de droit de regard parlementaire convenablement encadrée ;*

► *à l'occasion des élections au Parlement européen, la désignation par les grandes familles politiques de leur candidat à la présidence de la Commission, et la nomination du président sur cette base, selon la proposition faite par Jacques Delors ;*

► *la responsabilité de la Commission devant le Conseil européen ;*

► *la réforme du conseil " Affaires générales ", afin que les tâches de coordination soient confiées à des ministres bénéficiant d'une grande disponibilité et associés aux arbitrages internes à chaque gouvernement, et la fixation de règles de décision pour le Conseil européen lorsqu'il intervient comme " conseil des*

ministres réuni au niveau des chefs d'État et de Gouvernement ".

► *la distinction entre les dispositions des traités à valeur constitutionnelle (" traité de base ", selon la déclaration de Laeken), et celles qui relèvent de la législation ordinaire. La perspective de l'élargissement rend nécessaire l'adoption de procédures de révision des traités qui n'exigent pas l'accord unanime de tous les États membres, elle invite à différencier entre ces deux types de dispositions afin de rendre plus aisée la modification de celles qui n'ont pas de caractère constitutionnel.*

Construire la politique économique commune

En France, la gauche n'a pas eu le monopole du soutien à l'euro, mais (sans compter le choix, décisif, de rester dans le système monétaire européen en 1983), elle l'a porté en deux occasions essentielles : dans la négociation du traité d'union économique et monétaire, et au moment de transition vers la monnaie unique. Pourtant, une partie d'entre elle reste incertaine. S'agit-il de se doter d'une politique économique commune, ou seulement de gérer la monnaie dans l'indifférence aux développements de l'économie réelle ? L'hésitation parcourt tous les débats sur l'euro.

L'euro pour quoi faire ?

Nécessairement partiel, le bilan des trois premières années de l'euro est positif, et pas seulement au regard de la série de catastrophes qui avaient été annoncées par ses détracteurs. En 1998-99, face à la crise asiatique, puis en 2001, face au ralentissement américain, la monnaie unique a effectivement permis d'éviter que les chocs internationaux perturbent les relations intra-européennes, comme c'était le cas dans le passé. Parfois avec retard, et généralement sans parvenir à expliquer clairement les raisons de son choix, la Banque centrale européenne⁴¹ n'en a pas moins répondu aux aléas internes et externes. Elle a fait preuve de plus de pragmatisme qu'il n'était généralement attendu d'elle, et a très certai-

nement permis à l'économie européenne de mieux résister aux chocs qu'elle ne l'aurait fait sous le régime monétaire antérieur.

Cependant l'avenir est plus incertain. Malgré trois ans d'apprentissage de la vie en commun, la doctrine d'emploi des politiques monétaire, budgétaire et de change n'est pas stabilisée. L'insertion de la BCE dans le dispositif communautaire de gouvernance reste insatisfaisante. La coordination des politiques économiques, qui reste du ressort du Conseil, a été acceptée dans son principe, mais n'est pas réellement pratiquée (sauf à considérer qu'elle pourrait se réduire à la mise en œuvre du Pacte de stabilité). Au total, le système de politique économique de la zone euro, qui est par nature beaucoup plus complexe que pour les autres domaines de décision communautaires, reste âprement discuté. Débats de principe, conflits de pouvoir et incertitudes sur les modalités du pilotage collectif handicapent la capacité opérationnelle des institutions européennes, alors même qu'un environnement international plus troublé appelle une capacité de décision rapide et assurée.

L'élargissement va nécessairement amplifier ces difficultés. Tous les nouveaux États membres ne pourront pas adhérer rapidement à l'euro et forts de l'expérience suédoise, certains ne le souhaiteront peut-être même pas. Que les critères de convergence qui décident de la capacité d'un pays à entrer dans la monnaie unique aient été définis en termes exclusivement nominaux était conceptuellement critiquable, mais empiriquement acceptable en raison d'une grande proximité économique et d'une longue histoire de rapprochement monétaire. Mais les appliquer demain à de nouveaux candidats sans poser la question de la rationalité structurelle de l'adoption d'une monnaie unique, ni s'interroger sur les risques d'instabilité auxquels sont soumises des économies et des sociétés en phase de rattrapage et d'intégration, serait sensiblement plus aventureux. L'idée que l'euro fait partie de l'acquis communautaire et s'imposera donc aux nouveaux adhérents est dans une large mesure une fiction.

Cependant, les nouveaux membres ne disposeront pas comme le Royaume-Uni et le Danemark d'une clause d'*opting out*, et l'adhésion devrait en principe leur imposer d'adopter des politiques de convergence. Beaucoup en tireront la conclusion que mieux vaut adhérer à l'euro. L'hétérogénéité de la zone euro s'accroîtra sensiblement, tant en ce qui concerne la croissance que l'inflation ou le potentiel de divergences conjoncturelles. Par ailleurs, les luttes d'influence entre le directoire de la BCE et les banques centrales nationales pour la gestion quotidienne du système ou sur les questions internationales affaiblissent l'institution et handicapent sa prise de décision. L'élargissement de la zone euro, qui est désormais probable dès 2006-2007, selon le calendrier actuel, promet de diluer encore les responsabilités, et fait courir le risque d'une gestion de la monnaie selon les usages de la diplomatie internationale.

Enfin la question de la gestion des politiques budgétaires est également posée. L'UE sera-t-elle capable de piloter autant de politiques économiques et budgétaires que de nouveaux États membres, alors qu'elle peine déjà à organiser la coopération entre ses membres actuels ?

Clarifier la stratégie de la BCE et réformer sa gouvernance

En ce qui concerne la BCE, la question n'est pas, selon nous, celle de son mandat. Au contraire des Américains qui accordent une valeur égale à la stabilité monétaire et à la croissance, les Européens ont fait le choix d'assigner à leur banque centrale l'objectif étroit de défendre en priorité la stabilité des prix. Ce choix, auquel souscrivent un nombre croissant de pays à travers le monde⁴², est le produit de leur histoire, et de l'aversion pour l'inflation qu'ils en ont retirée, il résulte aussi des compromis constitutifs de l'union monétaire, notamment vis à vis d'un peuple allemand pour qui la stabilité monétaire est un des grands acquis de la paix. Il n'y a pas lieu aujourd'hui de le remettre en cause.

Font en revanche question la stratégie monétaire de la banque centrale, son mode de gouvernance interne, et sa relation avec son environnement politique et institutionnel :

► la stratégie monétaire adoptée par la banque centrale (qu'il faut distinguer des décisions effectives) a montré ses faiblesses. La méthode des deux "piliers" (suivi de la masse monétaire / indicateurs de prix, de taux de change et de coûts) nuit à la lisibilité de la politique monétaire (si ce n'est pas à sa conduite) tant il est aisé de justifier tout écart à une règle aussi éclectique. La définition numérique – une inflation comprise entre 0 et 2 % – par laquelle la BCE a traduit de son propre chef l'objectif de stabilité des prix du traité apparaît à l'usage inappropriée. Le niveau très bas du plafond choisi par la BCE place celle-ci devant un dilemme : soit elle fait tout pour respecter son objectif, au détriment d'une gestion intelligente du cycle, soit – et c'est ce qu'elle a choisi – elle doit durablement⁴³ s'accommoder d'un dépassement de la cible, au péril de sa crédibilité. La viabilité de cette règle sera plus douteuse encore après l'élargissement de la zone euro à des pays en transition dont les taux de croissance et d'inflation seront nécessairement plus élevés ;

► la décision au sein du Conseil des gouverneurs de l'Euro-système est fondée en principe sur le principe une personne – une voix, sans distinction de nationalité, en pratique sur la recherche du consensus. L'Europe ne peut pas prendre le risque d'un ONU monétaire. Le traité de Nice a d'ailleurs prévu la possibilité d'une réforme des procédures de vote, en vue d'éviter une paralysie de la décision. Trois schémas sont envisageables : la délégation du pouvoir de décision à un comité de politique monétaire composé de personnalités européennes, une combinaison de sièges permanents, pour les gouverneurs des grands pays, et de rotation, pour les plus petits, et la mise en place d'un système de circonscriptions, à l'image de ce qui se fait pour le FMI. Le premier est certainement le plus conforme à l'esprit des institutions, il n'est pas sûr

que les États y soient prêts ; le troisième en est sans doute le plus éloigné ;

► faute de réflexion sur ce point au moment de la rédaction du traité, les modalités par lesquelles la banque centra-

le rend compte de l'exécution de son mandat n'ont pas reçu de définition satisfaisante. La BCE semble hésiter entre plusieurs modèles alternatifs de relation avec ses mandants : un tête-à-tête direct, à l'allemande, avec les citoyens, qui suppose un espace public, une confiance très grande dans l'institution, et un consensus sans faille sur le primat de la stabilité des prix ; une relation codifiée avec les autorités politiques, à la britannique, doublée d'une communication avec les marchés fondée sur le concept de transparence ; un dialogue institutionnalisé avec les autorités politiques (Eurogroupe, Conseil), à la française. Face à ce choix, elle se réfugie trop souvent dans la défense intransigeante d'une indépendance que nul pourtant n'est en état de menacer, en oubliant que dans la durée, sa légitimité reposera sur la qualité de sa performance et de sa relation avec ceux qui l'ont instituée ;

► enfin le dialogue macro-économique entre représentants du Conseil et du Parlement, BCE et partenaires sociaux sur les interactions entre politique économique, politique monétaire et évolutions salariales qui s'est instauré depuis deux ans doit être approfondi. C'est une occasion importante d'information mutuelle et, pour tous les acteurs, d'apprentissage des nouvelles règles du jeu macro-économique européen. De même y aurait-il mérite à développer des formes de délibération de la société civile européenne sur les orientations macro-économiques et monétaires.

Nous proposons :

► l'abandon par la BCE de la stratégie du double pilier, et la fixation d'un objectif d'inflation symétrique, exprimé sous forme de fourchette, par exemple 1 à 3 % ;

“ La stratégie monétaire de la BCE, son mode de gouvernance interne, et sa relation avec son environnement politique et institutionnel font question. ”

► *une réforme de l'instance de décision monétaire de la BCE, dans le but de préserver la capacité de décision de la banque centrale dans la perspective d'un grand élargissement. Cette réforme devra être conduite rapidement (elle a d'ailleurs été demandée à Nice), et en sorte de renforcer le directoire de la BCE, sur lequel repose la capacité de décision de l'institution et sa capacité de dialogue avec le pôle politique ;*

► *une clarification du mandat de la BCE et des modalités selon lesquelles elle rend compte de son exécution. À défaut d'une formule d'indépendance opérationnelle à la britannique, qui impliquerait par exemple que sur proposition de la Commission, l'Eurogroupe assume la responsabilité de fixer, en toute transparence, et pour une période donnée, l'objectif de prix, il est souhaitable (a) que la définition de l'objectif donne lieu à une concertation préalable avec les autres institutions et fasse périodiquement l'objet d'évaluations contradictoires, et que (b) soient fixés de manière plus précises les principes et les modalités selon lesquels la BCE rend compte de l'exécution de son mandat devant l'Eurogroupe, le Parlement européen, et le public. Le système des lettres ouvertes en cas de déviation par rapport à l'objectif pourrait dans cet esprit être adopté, et un compte rendu anonyme des débats du Conseil des gouverneurs pourrait être publié une fois par trimestre.*

Mettre en œuvre la coordination des politiques économiques

De Maastricht à Amsterdam et à la création de l'Eurogroupe, la gauche française a porté le projet de coordination des politiques économiques au sein de la zone euro. L'idée sous-jacente à ce projet est d'une grande simplicité : dès lors que les États de l'Union n'envisagent pas, à l'exemple des États fédéraux, de doter celle-ci d'un budget de taille macroéconomiquement significative, une action budgétaire commune ne peut reposer que sur la coordination des politiques nationales. Il en va de même dans d'autres domaines où les instruments restent entre les mains des États, mais

où existe le besoin d'initiatives conjointes. Un exemple récent en a été fourni par l'attribution des licences de téléphones mobiles de troisième génération qui, faute de coordination, s'est traduite par une captation de rente par les États qui ont joué les premiers et par des transferts croisés entre consommateurs européens⁴⁴.

La question est difficile pour plusieurs raisons. D'abord parce que l'Union européenne ne peut, en cette matière, faire fond sur ses traditions. Ses méthodes usuelles sont l'harmonisation (fixation de règles communes) et la délégation (transfert de responsabilité à une autorité communautaire). Elle y a, dans les années quatre-vingt-dix, ajouté la convergence (fixation d'objectifs communs). Mais la coordination ne fait pas partie de son bagage. Ensuite parce qu'il n'y a pas, en Europe, consensus sur la nécessité de coordonner les politiques économiques. Pour beaucoup de responsables, la seule coordination qui vaille est la convergence vers l'équilibre budgétaire. Enfin parce qu'il est intrinsèquement difficile de coordonner des décisions prises dans le cadre de procédures disparates et en fonction d'impératifs politiques nationaux.

Des résultats ont été obtenus : la Communauté s'est dotée d'encintes de coordination (dont la principale est l'Eurogroupe), de procédures, et d'éléments de doctrine commune. Mais la pratique n'est pas à la hauteur de ces ambitions. Au sein de l'Eurogroupe, les gouvernements ne jouent pas vraiment le jeu de la coordination, qui supposerait transparence, partage des informations et consultation des partenaires sur les orientations de la politique économique avant l'annonce de décisions nationales comme les réformes fiscales. Les Grandes Orientations de Politique Économique (GOPE) prévues par le traité sont un document peu digeste, connu des seuls milieux communautaires, et par lequel ni les gouvernements ni les parlements nationaux ne se sentent réellement engagés. Le dialogue avec la BCE est limité, car celle-ci se refuse à tout engagement, même conditionnel. Cela interdit par exemple que face à un ralentissement économique, la banque cen-

trale passe un contrat implicite avec les gouvernements, aux termes duquel elle soutiendra la conjoncture tandis que les États limiteront leurs déficits. Quant à la Commission, elle tend trop souvent à s'enfermer dans un rôle notarial de gardienne des procédures, certes conforme au traité mais singulièrement insuffisant.

Cette situation a pour conséquence que le *policy-mix* de la zone euro est le plus souvent un simple résultat qui se constate *a posteriori*, mais n'est pas l'expression d'une volonté de définir *ex ante* la politique économique adaptée pour l'ensemble de la zone euro. Cette situation est économiquement dangereuse, parce qu'elle risque de priver la zone d'une capacité de réaction à la mesure des difficultés externes et, peut-être, internes. Une politique économique ne se résume pas à un ensemble de disciplines et de règles de bonne conduite. Comme un dispositif de pilotage automatique, celles-ci peuvent suffire dans la plupart des circonstances, lorsque le temps est calme ou modérément agité. Mais il est des circonstances où il faut disposer d'une capacité de décision et d'action discrétionnaires. Les États-Unis viennent d'en faire la démonstration. Face à une situation inédite et évolutive, l'Europe ne peut pas se borner à appliquer des règles, même de manière intelligente.

Dans une perspective plus longue, la coordination doit aussi impliquer les politiques structurelles. La Banque centrale européenne ne cache pas qu'elle évalue le potentiel de croissance non-inflationniste de la zone euro entre 2 et 2,5 %. Les gouvernements, eux, ont fixé à Lisbonne l'objectif d'une croissance de l'ordre de 3%, dans la perspective du plein emploi. Ce hiatus quantitatif signale une divergence de fond entre ce que les gouvernements espèrent et ce que la BCE juge aujourd'hui réaliste : la banque centrale tient pour insuffisants les efforts de réforme des gouvernements et considère qu'en leur absence, le chômage ne pourrait pas baisser nettement en deçà des niveaux actuels sans induire de pressions salariales ; elle estime que des réformes structurelles sont nécessaires pour que l'Europe puisse connaître l'accélération des

gains de productivité que les États-Unis ont enregistrée dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix ; et comme elle détient le pouvoir monétaire, elle est en mesure de faire obstacle à une accélération de la croissance qu'elle jugerait porteuse de risques inflationnistes.

La seule réponse à ce dilemme est dans le dialogue entre gouvernements et BCE sur l'évaluation de la situation économique, des risques inflationnistes, et de l'impact des mesures structurelles sur le potentiel de croissance et de baisse du chômage. Il est donc impératif d'ouvrir un dialogue structuré et exigeant – ce qui implique que les gouvernements acceptent d'entendre les critiques de la BCE et que celle-ci accepte de soumettre à l'examen critique son appréciation des risques pour la stabilité des prix. C'est à cette condition que la zone euro pourra mettre en œuvre la combinaison de politiques macro-économiques et de politiques structurelles requise pour atteindre l'objectif du plein emploi.

La situation est aussi dangereuse d'un point de vue politique, parce que la réponse que la zone euro donnera ou ne donnera pas à l'accentuation des risques internationaux aura pour les opinions valeur de test. L'euro leur a été de longue date présenté comme un bouclier. C'est face à l'épreuve, au moment même où ils apprennent l'usage des pièces et des billets, qu'ils vont décider si l'instrument est à la hauteur de ses promesses. Si l'euro leur apparaît comme une construction mal maîtrisée, faite de discipline mais dépourvue de projet, sa légitimité sera en question.

Des propositions ont été faites au cours des derniers mois, sur la base desquelles des progrès immédiats peuvent être accomplis si les États membres en ont la volonté⁴⁵. D'autres avancées qui exigeront des négociations et, éventuellement, des amendements au traité, ne peuvent se concevoir que dans la durée.

Nous proposons :

► *la définition de principes de politique économique pour la zone euro qui aillent au delà de la discipline budgétaire. Ceux-ci devraient inclure une doctrine d'emploi des instruments de politique économique en cas de choc inattendu, et une réflexion sur la bonne gestion de la politique budgétaire pour que celle-ci conserve son rôle d'instrument de politique économique au niveau national ;*

► *une réflexion sur la discipline budgétaire dans une perspective de moyen-long terme. Celle-ci devrait porter en priorité sur les niveaux d'endettement, et tenir compte des besoins d'investissement et des engagements implicites des administrations publiques ;*

► *un examen régulier, au sein de l'Eurogroupe, du policy-mix et des politiques structurelles de la zone euro prise dans son ensemble, qui serve de base à la définition d'orientations de politique économique pour l'ensemble de la zone ;*

► *un engagement réciproque et contraignant des États membres de la zone euro de consulter leurs partenaires et la Commission avant toute décision substantielle de politique économique ;*

► *dans le cadre de la discussion budgétaire, un débat d'orientation systématique de chacun des parlements nationaux sur les grandes orientations de la politique économique de la zone euro ;*

► *un renforcement de l'Eurogroupe, avec (a) au lieu de la présidence tournante, un président désigné pour une durée fixe et confirmé par le Parlement européen, apte à représenter la zone euro à l'extérieur, (b) un secrétariat permanent au sein de la Commission, et (c) une capacité de vote à la majorité qualifiée sur des orientations de politique économique proposées par la Commission pour l'ensemble de la zone euro.*

Un marché unique équilibré

Le marché unique est une grande réalisation de l'Union européenne. Mais il est incomplet à un double titre. D'abord parce que l'intégration n'est pas achevée dans certains secteurs, en partie d'ailleurs du fait de réticences françaises. Mais aussi et surtout parce que la levée des entraves aux échanges est allée plus vite que la construction de régulations publiques à l'échelle du marché européen. La poursuite de l'intégration est nécessaire car elle est porteuse de bienfaits économiques, à l'instar de la libéralisation des télécommunications qui a déjà permis des baisses de prix sensibles, et pour prévenir les risques de désagrégation du marché unique après l'élargissement. Mais l'intégration par la libéralisation doit s'accompagner de règles claires et protectrices du modèle européen. La Commission a engagé une réflexion sur les services d'intérêt général, qui doit être approfondie dans le cadre de la recherche d'un bon équilibre entre ouverture et régulation.

Le secteur financier est exemplaire de cet état de choses. Le décloisonnement des marchés a fortement progressé ces dernières années, et l'intégration bancaire devrait suivre après une phase marquée par des consolidations sur base nationale. Mais la dispersion des autorités chargées de la supervision bancaire et de la surveillance des marchés financiers demeure. Il était normal de ne pas intégrer les autorités de contrôle tant que la décentralisation conservait un avantage de proximité. Il devient désormais risqué de ne pas le faire.

La question de la fiscalité doit être appréhendée dans ce contexte. L'harmonisation fiscale n'est pas un but en soi et il est naturel que, dans la mesure où ils ne font exactement les mêmes choix ni en matière de partage entre public et privé en matière de fourniture de services, ni en matière d'assistance et de redistribution, les États membres de l'UE

“ Le marché unique est incomplet surtout parce que la levée des entraves aux échanges est allée plus vite que la construction de régulations publiques à l'échelle du marché européen. ”

conservent l'essentiel de leur autonomie fiscale. Il faut rappeler qu'en dépit des progrès de l'intégration, aucune convergence ne s'observe dans l'UE pour les ratios de dépense publique, et que leur dispersion est même vouée à s'accroître avec l'élargissement. De cette autonomie fiscale résulte, notamment en matière d'attractivité, une concurrence entre les États pour la fourniture de services de qualité aux meilleures conditions de coût. Cette concurrence fait partie des règles du jeu européen, il n'y a pas de raison de la refuser lorsqu'elle porte non sur le niveau de la dépense ou de la fiscalité mais sur le rapport qualité/prix, c'est-à-dire sur l'efficacité des sphères publiques.

Il importe en revanche de neutraliser la concurrence fiscale lorsqu'elle s'exerce de manière partielle et nuit donc à l'efficacité. Il en allait ainsi pour la fiscalité de l'épargne jusqu'aux décisions du Conseil européen de Feira, qui a fixé l'objectif d'une généralisation des échanges d'information (que l'objectif soit lointain, les précautions nombreuses, et les manœuvres de retardement multiples, ne doit pas cacher que l'orientation est juste). Il en va encore ainsi en matière d'impôt sur les sociétés : l'hétérogénéité des assiettes est un coût pour les entreprises, un facteur de distorsion des décisions d'investissement et, pour les entreprises multinationales, l'occasion d'une évasion fiscale que la disparition du risque de change ne peut qu'amplifier. La disparité des taux est elle-même critiquable dans la mesure où elle reflète, non des choix différents quant au niveau de la dépense publique, mais une concurrence fiscale pour attirer le facteur mobile (le capital) au détriment du facteur fixe (le travail). Cela justifie au moins de fixer un seuil minimal de taxation effective pour l'impôt sur les sociétés (IS), et plus fondamentalement d'aller vers un IS européen, dont le produit pourrait être soit affecté au budget communautaire, soit réparti entre les États membres.

Nous proposons :

- ▶ *le passage à la majorité qualifiée pour toutes les décisions fiscales ayant trait au marché unique ;*
- ▶ *l'harmonisation des assiettes de l'impôt sur les sociétés et la fixation d'un seuil minimum pour l'IS, à titre d'étapes vers la mise en place d'un IS européen ;*
- ▶ *la mise en place d'une autorité boursière unique et le lancement d'un processus d'unification de la surveillance bancaire.*

Miser sur le développement durable

La politique économique ne peut se limiter au soutien de court terme à la croissance et à l'emploi. Elle doit, de plus en plus, s'inscrire dans un souci de préservation de l'avenir et s'articuler avec des objectifs collectifs externes au champ économique. Des problématiques aussi diverses que la préservation du cadre de vie et des ressources naturelles, la soutenabilité à long terme des politiques économiques (qu'il s'agisse de l'anticipation des risques financiers futurs, ou de la consolidation des régimes de retraites), la maîtrise des risques, l'accès de tous à la connaissance et aux technologies, sont apparues progressivement dans les préoccupations citoyennes et peuvent être rassemblées par commodité sous le terme générique de " développement durable ". Le plus souvent, ces préoccupations conduisent à donner une perspective intergénérationnelle à la politique économique et sociale.

Au regard de ces préoccupations, l'échelle européenne s'impose fréquemment comme la plus pertinente pour une action efficace. C'est bien entendu le cas lorsque les questions en jeu ont d'emblée une dimension continentale ou globale : pour

“ La politique économique ne peut se limiter au soutien de court terme à la croissance et à l'emploi, mais doit s'inscrire dans un souci de préservation de l'avenir et s'articuler avec des objectifs collectifs externes au champ économique. ”

créer une capacité de négociation internationale en matière de gestion des biens publics globaux (par exemple la maîtrise de l'effet de serre), pour limiter les risques liés aux transports maritimes ou assurer la sécurité alimentaire, pour créer des infrastructures respectueuses de l'environnement (transport ferroviaire et ferroutage), c'est évidemment à ce niveau que l'action doit être conduite. Mais c'est souvent le cas aussi lorsque l'action de chaque État peut utilement prendre appui sur des initiatives communes : chacun peut bien entendu mettre en place la " société de l'information " à sa manière, mais l'efficacité des efforts sera accrue si l'Europe est capable de faire émerger un modèle original de maîtrise et de diffusion de la technologie numérique.

Porter le combat pour l'environnement

L'importance de l'enjeu environnemental ne fait pas débat. Le diagnostic scientifique sur les risques pour le climat et plus généralement l'environnement ne peut plus être mis en doute, et les générations suivantes nous demanderont de rendre compte de nos actions. Les opinions publiques en Europe réagissent de plus en plus vigoureusement aux atteintes à l'environnement et aux menaces qu'elles font courir à la santé (rappelées de façon cruelle par des accidents récents). Par contraste, la poursuite d'objectifs environnementaux peut jouer un rôle dynamique dans une logique de croissance, de développement et de bien-être social. Dans le même temps, il apparaît de plus en plus clairement que lorsqu'ils ignorent les dégâts environnementaux, les comportements de maximisation individuelle des profits portent une lourde responsabilité dans la dégradation des équilibres écologiques. Le combat pour le développement durable s'inscrit naturellement dans un programme européen de gauche, dans sa recherche d'une régulation du capitalisme.

Le sujet est aussi l'un de ceux sur lesquels les Européens ont en commun des préférences collectives qui les distinguent d'autres

continents ou groupe de pays. Leur niveau de revenu contribue à ce qu'ils valorisent la protection de l'environnement. La densité du peuplement, la diversité des territoires, la persistance d'une ruralité rendent nos concitoyens particulièrement sensibles à la qualité de leur cadre de vie. Il y a donc bien une vision européenne spécifique des enjeux environnementaux, qui s'exprime dans les négociations internationales comme dans les choix de développement internes.

L'Europe a réduit de 4 % ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 1999, mais elle devra redoubler d'efforts pour atteindre en 2010 l'engagement pris à Kyoto d'une réduction de 8 % par rapport à 1990. La question dépasse largement le cadre purement écologique. La réalisation des objectifs définis dans le protocole de Kyoto implique des actions volontaristes dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'agriculture, du commerce et de l'aide au développement. En matière de transports, un effort important de maîtrise de la croissance des flux routiers s'impose, mais les gouvernements européens ont été jusqu'ici très timorés, sans doute parce que les groupes de pression se sont mobilisés. L'agriculture doit également apporter sa contribution, étant à l'origine de 12 à 15 % des émissions de gaz à effet de serre. Plus largement la mise en place d'une fiscalité incitant à des modes de consommation et de production plus économes en énergie doit, en même temps que la création d'un marché des permis d'émission des gaz à effet de serre, permettre d'atteindre ces objectifs.

L'Europe, qui a inscrit le principe de précaution dans les normes communautaires, peut faire figure de précurseur, même si elle n'a pas encore réussi à faire prévaloir complètement ce principe dans les instances internationales. L'acquis communautaire en matière environnementale vise la lutte contre la pollution, à travers des mesures d'incitation fiscales, des mesures d'encouragement à la responsabilité environnementale, et un contrôle des aides d'État dans le cadre de la politique de concurrence.

Il convient donc de définir un objectif global commun, jetant les fondements d'un développement durable en Europe, en l'espace d'une génération, avec des objectifs quantitatifs intermédiaires et une évaluation annuelle. L'action environnementale doit se fixer pour objectif de réaliser une croissance sans effets environnementaux négatifs. L'Union européenne devrait en faire sa contribution principale à la réunion de suivi de la conférence de Rio, à Johannesburg en 2002. Au sein même des enceintes européennes, les procédures de l'Union doivent mieux prendre en compte la dimension du développement durable.

Quatre niveaux d'instrument peuvent être envisagés.

► *les normes environnementales* (rejets dans l'atmosphère, déchets, recyclage des produits...) doivent être progressivement élevées, selon un échéancier fixé longtemps à l'avance pour permettre aux entreprises d'engager les investissements nécessaires ;

► *les mesures incitatives* concernent l'émulation en matière de bonnes pratiques, l'encadrement des aides d'État, les procédures de passation des marchés publics, l'allocation des fonds structurels et des aides agricoles, les projets financés par la BEI ;

► *le socle d'une fiscalité européenne* doit être mis en place. La création d'un impôt européen (qui viendrait se substituer en France à la taxe générale sur les activités polluantes) aurait un double effet d'intégration citoyenne et de financement des politiques de développement durable de l'Europe : on pense naturellement à l'effort, sans cesse remis à plus tard, en faveur du ferroutage, mais aussi au soutien aux énergies renouvelables. Cette fiscalité écologique sera la contribution de l'Union européenne à une action plus large et de plus long terme sur le plan international ;

► *les instruments économiques* permettent d'inciter à des changements de comportement en respectant l'efficacité économique.

Un programme pour la croissance durable

En mars 2000, au Conseil européen de Lisbonne, les Quinze se sont fixés un agenda ambitieux en vue de " mettre en place les infrastructures nécessaires à la diffusion des connaissances, renforcer l'innovation et la réforme économique, et moderniser les systèmes de sécurité sociale et d'éducation ". L'enjeu était de définir une stratégie unifiée de passage à l'économie de la connaissance intégrant promotion des nouvelles technologies et création d'entreprises, approfondissement du marché intérieur et soutenabilité des politiques économiques, mais aussi cohésion sociale, élévation du taux d'emploi⁴⁶, et investissement dans la formation.

Un ensemble d'indicateurs quantitatifs de la performance des États membres en matière de croissance et d'innovation, d'emploi, mais aussi de cohésion sociale et d'environnement, a été développé pour alimenter la discussion. L'ensemble de ces questions, ainsi que celles liées à l'environnement, feront l'objet chaque printemps d'une réunion du Conseil européen, dont la prochaine aura lieu en mars 2002 à Barcelone.

L'agenda de Lisbonne vise, pour résumer, à amener le potentiel de développement de l'Europe au niveau de celui des États-Unis sans sacrifier les acquis de son modèle social. Il a été décrié pour des raisons souvent contradictoires : soit du côté libéral au nom d'un scepticisme de principe, parfois jusqu'à la caricature, quant à la capacité de l'Europe à rivaliser avec les États-Unis en matière économique ; soit au contraire à gauche, par crainte que l'objectif de libéralisation des marchés prédomine, alors même que le volet social du processus demeurerait peu précis et manquerait d'instruments concrets.

" L'Europe, qui a inscrit le principe de précaution dans les normes communautaires, doit définir un objectif global commun, jetant les fondements d'un développement durable en Europe. "

Cette crainte est légitime : il est vrai

que les sommets de Lisbonne, puis de Stockholm, sont plus apparus comme la mise en scène d'une opposition sur l'ouverture à la concurrence des secteurs du gaz, de l'électricité et des transports, entre la France et ses partenaires plus libéraux (Royaume-Uni et Espagne notamment), et comme l'occasion, pour la Commission, de rappeler ses doléances en matière de transposition des directives et de limitation des aides d'État, que comme l'occasion d'une réflexion politique sur les conditions du développement économique et social de l'Europe. En particulier, les conditions en termes de préservation du service public de l'ouverture à la concurrence des industries de réseau n'ont pas été sérieusement abordées dans le débat.

Il ne faut pas pour autant oublier les mérites du programme de Lisbonne. Après dix années marquées du sceau de l'ajustement budgétaire, il a été l'expression d'un virage vers des objectifs de croissance, d'emploi et de cohésion sociale. Il est le seul exemple à ce jour d'une stratégie européenne cohérente en matière économique et sociale, discutée au plus haut niveau politique, et articulée autour d'objectifs simples dans lesquelles les Européens peuvent se retrouver. Le dosage entre les divers éléments de ce programme – et notamment entre libéralisation et régulation – fait naturellement débat entre les différentes sensibilités européennes. Mais le programme de Lisbonne crée, précisément, un espace pour ce type de débat. Au lieu que, faute de finalités, la balkanisation de la décision s'instaure, et que les normes dérivées du marché intérieur et de la concurrence finissent par acquiescer à une portée absolue, il permet de réintroduire la décision politique lorsqu'il y a nécessité d'arbitrer entre différents objectifs. Il doit être valorisé, en même temps qu'il faut mener combat pour que prévale une approche équilibrée, qui ne le réduise pas à un simple agenda d'approfondissement du marché unique.

C'est en effet à tort que l'Europe est identifiée à une machine à libéraliser. Si la réalisation du marché unique a nécessairement

entraîné la remise en cause d'un certain nombre de monopoles nationaux et de réglementations souvent protectionnistes, ont aussi été développées de nouvelles formes de régulation de la concurrence à travers la mise en place d'une série d'autorités nationales indépendantes qui veillent à éviter les discriminations et assurer la transparence et le maintien des obligations de service public. C'est le cas pour des secteurs comme les télécommunications ou l'énergie, dans lesquels des régulateurs nationaux ont pour tâche de fixer les règles de fonctionnement du marché, telles que les conditions tarifaires ou d'accès au réseau, ou pour le domaine des transports, dans lequel des autorités se mettent en place pour réguler l'attribution des créneaux horaires aux compagnies aériennes ou celle des sillons aux entreprises ferroviaires. De plus en plus se fait sentir au niveau européen le besoin d'une coordination de l'action de ces "régulateurs", qui, sans en demander l'autorisation, ont d'ailleurs pris l'habitude de se réunir.

Pour pouvoir peser dans ces débats et mettre en avant ses propositions de régulation, la France doit abandonner la posture défensive qui est trop souvent la sienne. Ses réticences à l'égard de la création d'un marché unique de l'énergie ou des transports, alors que les bénéfices de l'intégration sont dans ces domaines au moins aussi grands que pour le commerce des biens, l'empêchent de peser dans les débats décisifs pour l'avenir, qui ont trait aux structures de régulation nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des marchés, à la sécurité des approvisionnements énergétiques de l'Europe, à la protection de l'environnement, à la sécurité des consommateurs, et à l'équité entre les citoyens. L'important n'est pas de savoir à quel rythme ces marchés seront intégrés et libéralisés : ils le seront. Ni de savoir si EDF et GDF devront s'y adapter : ces entreprises s'y emploient déjà. C'est de savoir si l'emportera une conception qui fait de la libéralisation une fin en soi, ou une vision qui met en avant les finalités collectives et les nécessaires structures de régulation publiques.

Nous proposons :

► *un engagement actif de la France dans le projet d'achèvement du marché unique de l'énergie et des services. Cet engagement doit s'accompagner de propositions de régulation afin de mettre ces marchés au service de finalités collectives ;*

► *la création d'une taxe européenne sur les produits énergétiques, assise dans des proportions à déterminer sur les consommations d'énergie et sur leur contenu en carbone. Son niveau pourrait être fixé pour 2010 à 75 € la tonne de carbone, comme dans le programme français de lutte contre l'effet de serre ;*

► *l'affectation d'une partie du produit de cette fiscalité écologique à un plan européen de développement de transports respectueux de l'environnement (ferroviaire), notamment afin d'accompagner la mise à niveau des infrastructures des nouveaux États membres ;*

► *un rééquilibrage des Conseils européens de printemps consacrés aux questions économiques et sociales pour mieux intégrer les objectifs d'emploi, de cohésion sociale, et de développement des services d'intérêt général, afin de rendre à l'Union une capacité d'arbitrage intersectoriel en fonction des finalités qu'elle s'est données.*

Faire vivre l'Europe sociale

Vue de gauche, la construction européenne peut apparaître fondamentalement déséquilibrée. Il s'ensuit que nombreux sont ceux qui réclament " du social " pour faire pendant à l'économique. Cette revendication est compréhensible dans le cadre de la recherche d'une Europe intermédiaire. Elle l'est d'autant plus qu'un renforcement de la concurrence est à l'oeuvre, comme on l'a vu plus haut, tant au niveau macro-économique que structurel. Ce mouvement de nature économique se doit d'être accompagné et équilibré par

un dialogue social accru, si l'Europe veut prévenir le risque d'un déséquilibre croissant entre le social et l'économique, avec pour aboutissement l'instauration d'une société de marché. Inacceptable, cette dérive ne peut être évitée que par la construction d'une Europe sociale, qui accompagne l'intégration économique. La difficulté de cette tâche est l'incertitude sur ses fondements et ses instruments. Il faut d'abord être au clair sur les uns et les autres, avant de préciser ce qui peut être atteint.

Les fondements

Il n'est sans doute pas exagérément simplificateur de considérer que l'Europe sociale a trois fondements qu'il importe de bien distinguer :

► le premier découle de la volonté de *réguler la concurrence*. Il s'agit du socle des normes sociales communes que les États membres sont convenus d'exclure du champ des avantages comparatifs. Santé au travail et conditions de travail, égalité professionnelle entre hommes et femmes, durée maximale du travail, etc. : l'objectif est de limiter les effets sociaux de la pression de la concurrence. De manière significative, les salaires et les coûts salariaux ne font pas aujourd'hui partie de ce socle : nous acceptons de nous faire concurrence par les prix et les salaires. Mais on peut concevoir que, dans une perspective de convergence, avec les progrès de l'intégration et la mobilité accrue des travailleurs, la notion de salaire minimum européen finira par prendre sens;

► le second dérive de *l'intégration des marchés du travail et des entreprises*. Il s'agit d'abord de tout ce qui concerne la mobilité des personnes, et en particulier des travailleurs : la liberté de circulation, qui fait partie des principes fondateurs de la Communauté, nécessite pour être autre chose qu'un droit théorique un ensemble de dispositions sociales, qui permettent aux individus de conserver les sécurités que leur offrent les dispositions sociales nationales. Il s'agit ensuite des droits des salariés au sein des entre-

“ L'Europe sociale a trois fondements qu'il convient de distinguer : réguler la concurrence ; l'intégration des marchés du travail et des entreprises ; l'existence d'une identité commune. ”

prises plurinationales et des canaux dont ils disposent pour se faire entendre à l'échelle où se prennent les décisions économiques ;

► le troisième prend racine dans *l'existence d'une identité commune*, qu'il importe de faire vivre, et donc de renouveler,

dans un monde en mutation rapide. L'enjeu est ici de l'ordre du projet plus que de l'harmonisation ou de la législation. Il s'agit par exemple de savoir comment répondre aux nouveaux défis que soulèvent l'insécurité économique, la précarité, le chômage de longue durée, les inégalités, les besoins de formation tout au long de la vie, etc.. Ces défis sont largement communs. La survie d'une identité sociale européenne dépend fondamentalement de la capacité que nous aurons à y répondre ensemble, car il y aurait quelque illusion à croire que nos pays pourront, chacun de leur côté, construire une alternative au modèle américain. Mais les instruments qui seront utilisés à cette fin n'ont pas nécessairement besoin d'être harmonisés.

Socle de normes, conditions de l'intégration, rénovation de notre identité sociale : c'est au long de ces trois coordonnées qu'il faut mesurer le chemin parcouru. Il est plus important que ne le suggère une comparaison terme à terme entre l'économique et le social : l'espace européen peut être considéré comme la zone où les travailleurs bénéficient du meilleur niveau de protection et de dialogue dans l'entreprise dans le monde. Mais il reste incomplet, alors que l'élargissement, qui va considérablement accroître la diversité au sein de l'Union, a toute chance de susciter des débats ardues sur les questions sociales.

Élargir le socle de normes communes

Sur le premier point, les progrès ont été lents et difficiles, mais depuis l'adoption, en 1989, de la Charte sociale et de textes légis-

latifs (notamment sur la santé et la sécurité au travail), un corpus de règles a été développé qui est sans équivalent dans le monde. Des progrès ont également été accomplis sur la méthode : de simples échanges de points de vue, matérialisés en cas de convergence par l'adoption d'avis communs, on est passé (depuis l'accord social de Maastricht, intégré par la suite dans le traité d'Amsterdam), non seulement à la reconnaissance du rôle des partenaires sociaux comme producteurs de réglementation communautaire, mais encore à l'affirmation du primat de la voie conventionnelle sur la voie législative. Sur cette base, des accords-cadres ont pu être conclus sur le congé parental (1996) ou le travail à temps partiel (1997), pour être ensuite élargis *erga omnes* par voie de directive communautaire. À ces premiers succès a succédé l'échec de la négociation sur le travail intérimaire, mais l'ouverture récente d'une négociation sur le télétravail offre l'opportunité de progresser à nouveau.

La définition des avancées possibles doit prendre en compte la perspective de l'élargissement, qui va induire un accroissement marqué des disparités de développement au sein de l'Union. Cela interdit pour longtemps d'envisager d'aller loin dans la fixation de normes quantitatives communes, par exemple en matière de salaire minimum, de durée du travail, ou encore d'obligations de formation professionnelle : de telles normes seraient forcément trop basses pour les uns et trop hautes pour les autres. En revanche, il est nécessaire de progresser sur les principes et les garanties procédurales. Précisément parce que l'Union va s'élargir, il faut que les règles du jeu sur lesquelles ses membres s'accordent soient réaffirmées, et qu'il soit clairement dit qu'en son sein, les salariés bénéficient d'un salaire minimum et de garanties collectives quant à l'exercice de leurs droits sociaux dans l'entreprise.

Il importe aussi de garantir la mise en œuvre effective de la législation sociale communautaire. A quoi cela sert-il par exemple de légiférer en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail,

si les mesures de protection ne sont pas correctement appliquées - notamment dans les PME ? Cette question va évidemment se trouver posée de manière accentuée avec l'élargissement. Le contrôle et l'assistance revêtiront une importance croissante.

Accompagner l'intégration économique

La liberté de circulation des personnes et les conditions d'exercice d'une activité professionnelle dans un autre pays européen font souvent figure de préoccupations de privilégiés. C'est une erreur, car de plus en plus nombreux sont les jeunes, pas nécessairement très qualifiés, que leur vie professionnelle ou leur recherche d'emploi conduisent hors des frontières. Or un jeune chômeur français qui rentre au pays après avoir travaillé dans un centre d'appel téléphonique basé en Irlande ne bénéficie plus, à son retour, que de trois mois d'indemnités de chômage au tarif irlandais. Obsédés par l'idée qu'il fallait décourager le "tourisme social", les Européens ont négligé les droits sociaux des travailleurs mobiles⁴⁷. Il est temps de rouvrir ce chantier, non pour promouvoir la mobilité internationale des travailleurs, mais pour assurer que ces évolutions ne se font pas au détriment des salariés. L'objectif doit être de garantir l'égalité des droits entre travailleurs résidents et travailleurs mobiles.

L'expression des salariés dans les entreprises multinationales est longtemps restée en jachère, mais des avancées récentes ont été obtenues, notamment en ce qui concerne les comités d'entreprise européens (1994) et la participation des travailleurs dans la société européenne (2000). Ces ouvertures demandent à être concrétisées dans la pratique. Il y a lieu aussi d'examiner avec les partenaires sociaux européens où il y a lieu d'ouvrir, suivant une procédure d'ailleurs prévue par les Traités, des discussions sectorielles sur les salaires. L'utilité potentielle de telles discussions varie d'une branche à l'autre, mais la question du parallélisme des évolutions se pose d'ores et déjà dans certaines d'entre elles, et ne peut que gagner en actualité avec l'introduction de l'euro.

Rénover notre modèle social

Avant tout, il convient de s'entendre sur ce que nous voulons faire de notre modèle. Sa rénovation ne se fera pas sans la participation active de la société civile, et d'abord de l'ensemble des acteurs sociaux, aujourd'hui insuffisamment écoutés. Cette entreprise doit reposer sur nos valeurs, qui sont celles de la démocratie sociale. Elle doit tenir compte des acquis, qui se situent principalement dans le domaine de la protection sociale. Elle doit se fonder sur les instruments du dialogue social, notamment à travers les Conseils économiques et sociaux qui devraient être rénovés pour pouvoir jouer leur rôle.

Les efforts de ces dernières années ont essentiellement porté, non sur la rénovation du modèle européen, mais sur la coordination des politiques sociales, avec en particulier l'introduction d'un titre "emploi" dans le traité d'Amsterdam, l'élaboration de plans nationaux d'action pour l'emploi et l'adoption, sous présidence portugaise, de ce qu'on appelle la "méthode de coordination ouverte (MOC)".

Une grande ambiguïté plane sur le bilan de cette approche. Les sceptiques relèvent le caractère souvent formel de l'exercice de coordination - qui tourne parfois à la simple présentation de mesures déjà décidées - et le risque que la MOC serve de prétexte à une révision en baisse des ambitions d'harmonisation législative. D'autres trouvent des vertus à une démarche qui emprunte au *benchmarking* (étalonnage sur la base des meilleures pratiques) pratiqué dans les entreprises : parce qu'elle force chaque pays à se comparer aux autres sur la base d'indicateurs quantitatifs, la coordination, même non contraignante, mobilise ce qui a fait le succès de la convergence et incite chaque pays à des efforts pour amélio-

“ Obsédés par l'idée de décourager le "tourisme social", les Européens ont négligé les droits sociaux des travailleurs mobiles. Il est temps de rouvrir ce chantier pour garantir l'égalité des droits entre travailleurs résidents et travailleurs mobiles. ”

rer ses politiques sociales ; parce qu'elle repose sur l'expérimentation et la comparaison des expériences, elle favorise l'émergence de solutions adaptées.

Pour éviter les confusions et les tentations de dilution des ambitions sociales, le champ de la coordination ouverte doit être précisément délimité. À cette condition, il y a utilité à ce que les États membres confrontent leurs expériences et réfléchissent ensemble à la rénovation de leur modèle social. Tous sont en effet confrontés aux mêmes problèmes, qui tiennent à l'exclusion sociale, aux mutations du travail, à la montée de l'insécurité économique, à la nécessité de développer la formation tout au long de la vie, au vieillissement et à l'équilibre des régimes de retraite. Pour y répondre, il faut qu'ils définissent de nouvelles procédures, de nouveaux instruments, de nouveaux droits sociaux. Et autant il est difficile d'harmoniser l'existant, autant il peut être plus facile de trouver des solutions communes aux problèmes émergents. C'est en priorité sur ces enjeux que devrait se concentrer la coordination des politiques sociales.

Nous proposons :

► *d'inscrire dans le socle commun de normes sociales le principe d'un salaire minimum et d'un revenu minimum définis en termes réels, dont les niveaux soient fonction du développement général de l'économie de chaque pays. En revanche, compte tenu des écarts de niveau de développement, il faut exclure pour le moyen terme la fixation d'un salaire minimum commun pour l'ensemble de l'Union ;*

► *de transcrire en droit positif et d'intégrer au socle les principes adoptés à Nice dans la Charte des droits fondamentaux (information et consultation des travailleurs, négociation et action collective, protection contre les licenciements abusifs, conditions de travail, etc..) ;*

► *de reprendre le chantier des droits sociaux des travailleurs mobiles en vue de mieux définir les conditions d'ouverture et de maintien de ces droits, et d'assurer l'égalité des droits entre travailleurs résidents et travailleurs mobiles ;*

► *de mettre en place un contrat de travail européen, c'est-à-dire de définir pour l'ensemble des pays de l'Union les conditions minimales auxquelles doit répondre un tel contrat, conditions auxquelles pourraient s'ajouter des clauses spécifiques aux différents pays, et le cas échéant aux secteurs.*

Réformer la PAC

Pionnière des politiques communes, symbole de la solidarité communautaire en direction d'un monde rural confronté à de profondes mutations, la Politique agricole commune est devenue un facteur bloquant de la construction européenne. A l'heure des crises sanitaires, elle incarne les dérives du productivisme, l'encouragement à des modes de production qui sont rendus responsables des crises sanitaires et des atteintes à l'environnement. Ces critiques viennent s'ajouter à celles, plus traditionnelles, qui dénoncent de longue date des interventions coûteuses, bureaucratiques et qui bénéficient principalement aux agriculteurs et aux régions les plus aisés, et d'abord en France. Elles renforcent les positions de nos partenaires commerciaux, Américains bien sûr mais aussi pays émergents ou en développement qui, comme les discussions de Doha l'ont bien montré, voudraient achever de ramener l'agriculture dans le droit commun du commerce international. Elles pourraient conduire à placer la France dans une situation très inconfortable au moment des décisions cruciales sur l'élargissement.

Une politique du passé

En constant remodelage, et à la veille d'un réexamen qui doit intervenir dès 2002-2003 (alors que la réforme décidée en 1999 sera tout juste mise en œuvre), la PAC n'est pas en mesure d'of-

frir des règles du jeu stables à des agriculteurs qui vivent de plus en plus mal les mises en cause dont ils font l'objet. Dans sa forme actuelle, elle handicape l'Europe dans la préparation de son élargissement comme dans les négociations multilatérales, elle la discrédite auprès des pays en développement et elle affaiblit la volonté européenne de régulation de la mondialisation. La mutation engagée avec les réformes de 1992 puis de 1999, avec le basculement des soutiens par les prix vers des aides directes, n'a en effet pas résolu le déficit de légitimité dont elle souffre. Bien au contraire. Elle l'a accentué en rendant plus visibles les soutiens et l'inégalité de leur répartition. Cette remise en cause de la PAC touche désormais l'opinion des deux pays co-fondateurs de cette politique commune : la France (23 % des aides européennes) et l'Allemagne (14 %). Elle y fragilise la cogestion par les pouvoirs publics et les syndicats agricoles majoritaires, qui a été un élément de contrôle politique et social du monde agricole durant les années de mutations mais qui est aujourd'hui inadaptée à la prise en compte des intérêts de l'ensemble des acteurs : syndicats non majoritaires, consommateurs, usagers de l'environnement, et acteurs non agricoles du monde rural.

Un événement récent change la donne de manière décisive. À l'occasion de la crise de l'ESB, l'Allemagne a récemment engagé une mutation radicale de sa politique agricole. Alors que sous la pression d'un lobby agricole particulièrement puissant, elle n'avait cessé de s'opposer à la baisse des prix garantis, le chancelier

Schröder a dénoncé la cogestion et donné priorité à la défense des consommateurs. La coalition gouvernementale SPD-Verts hésite entre une réorientation de la PAC, proche des thèses défendues par le gouvernement français depuis 1997 dans le prolongement de la loi d'orientation agricole, et l'abandon pur et simple de toute politique agricole européenne. Dans un

“ La PAC dans sa forme actuelle, handicape l'Europe dans la préparation de son élargissement comme dans les négociations multilatérales, la discrédite auprès des pays en développement et affaiblit la volonté européenne de régulation de la mondialisation. ”

contexte de priorité à l'élargissement, un immobilisme français pourrait le pousser vers la seconde option.

À l'approche du réexamen de la PAC, qui coïncidera avec la dernière phase des négociations d'élargissement et, en 2003, avec la phase active de la négociation agricole à l'OMC en application du calendrier fixé à Doha, la tentation de s'en remettre au marché et d'abandonner l'intervention publique existe, y compris dans certains secteurs de la gauche européenne. Face à ce qui pourrait ressembler à un front européen contre la PAC, la France et l'Irlande sont ainsi isolées dans leur volonté de sauvegarde des “acquis” de la Politique agricole commune. Entrer dans les négociations dans une posture défensive ne serait pas seulement politiquement coûteux, comme ce fut le cas lors des négociations de Berlin en 1999. Ce serait prendre le risque d'une défaite en rase campagne. La défense de la PAC telle que nous la connaissons est aujourd'hui contraire aux intérêts de l'agriculture française, et plus généralement aux intérêts économiques du pays.

La France doit donc procéder à un réexamen, à froid et sans tabou, de ses priorités agricoles, et mettre en cohérence ses positions sur la PAC avec la réorientation interne à laquelle elle a procédé en 1999. Il ne va pas de soi, par exemple, que dans une Europe qui va s'élargir, une agriculture qui valorise de plus en plus la qualité et la différenciation des produits, y compris selon leur origine, doive continuer à être gérée au niveau communautaire – même si une renationalisation des aides directes de marché, qui porterait atteinte au marché intérieur, reste inacceptable. Il ne va pas de soi que les modes actuels de soutien de l'agriculture permettent à la France de faire valoir au mieux ses avantages comparatifs face à des pays moins bien dotés qu'elle. Quant à la “vocation exportatrice” de l'agriculture européenne ou française, elle n'existe pas plus que pour d'autres productions. Elle ne peut être que le résultat d'une production compétitive en qualité et en prix.

Une profonde réforme de la politique agricole

Les spécificités de l'agriculture justifient une intervention publique aux titres de la santé publique, de la préservation de l'environnement, et de l'aménagement du territoire européen – voire de la charge culturelle des produits d'alimentation. Ceux sont donc les contours d'une politique agricole renouvelée, capable de susciter une large adhésion de l'opinion européenne – y compris des agriculteurs – qu'il faut imaginer. Dans cet esprit la France, principale bénéficiaire et inspiratrice de la PAC, devrait prendre l'initiative de proposer à ses partenaires (et en particulier à l'Allemagne) un nouveau pacte fondateur européen. Les principales finalités d'un tel plan de réforme pourraient être :

- ▶ de répondre aux attentes des Européens à l'égard de la sécurité, mais aussi de la qualité de leur alimentation, de la préservation de l'environnement et de l'aménagement du territoire. La nouvelle politique agricole commune doit encourager des modes de production répondant à ces attentes, tournant le dos au “ productivisme ”;
- ▶ de dessiner une perspective stable à long terme pour les agriculteurs et pour le monde rural, dont la vocation ne peut se limiter à l'accueil des urbains ;
- ▶ de préserver le marché unique ;

“ La France devrait prendre l'initiative de proposer à ses partenaires un nouveau pacte fondateur européen et une PAC renouvelée reposant à terme sur trois volets : des aides liées à la production ; un appui au développement rural ; la sécurité des aliments. ”

- ▶ de créer les conditions de la réussite d'un élargissement de grande ampleur, et de favoriser un nouveau consensus européen, associant les nouveaux États membres ;
- ▶ de contribuer à la solution des problèmes budgétaires de l'Union, y compris en ce qui concerne les États fortement

contributeurs et l'écèlement de la contribution britannique, qui perdrait sa raison d'être ;

- ▶ de s'inscrire dans le cadre de la régulation des échanges commerciaux internationaux.

Cela conduit à imaginer une PAC renouvelée reposant à terme sur trois volets : 1) des aides liées à la production (aides de marché), dont la répartition entre les secteurs mériteraient d'être réexaminée. S'agissant des restitutions à l'exportation, les baisses de prix déjà intervenues en font un instrument révolu pour certaines céréales ; la réflexion doit se poursuivre pour adapter cet outil aux besoins des productions animales ; 2) un appui au développement rural ; 3) la sécurité des aliments.

Sous des modalités certes renouvelées, la PAC reste aujourd'hui presque exclusivement centrée sur le premier (10 % seulement des financements européens de la PAC sont consacrés au développement rural ; quant à la sécurité alimentaire, elle est entièrement à développer).

L'objectif à horizon de cinq ans pourrait par exemple être de consacrer de l'ordre de 40 % des moyens de la PAC à la valorisation de l'espace rural, selon des modalités nouvelles privilégiant une aide unique à l'hectare totalement découplée de la production, applicable à tous les exploitants (à l'exception des producteurs laitiers qui bénéficient des quotas). Cette aide serait plafonnée par exploitation et soumise à une conditionnalité environnementale. Elle pourrait dans ce cadre s'accompagner de bonus en faveur de certains types d'exploitation (protéines végétales, agriculture biologique, etc.). Elle pourrait faire l'objet de co-financements modulables selon les régions puisque, découplée de la production, elle ne porterait plus atteinte au marché intérieur.

Les moyens financiers nécessaires devraient être dégagés par redéploiement des budgets aujourd'hui affectés aux aides directes,

qui pourraient par exemple être réduits de 5 % par an en jouant prioritairement sur la dégressivité. Les crédits rendus disponibles pourraient être affectés pour deux tiers à la valorisation de l'espace rural et pour un tiers à la sécurité alimentaire. Le passage du soutien au prix des produits à des aides directes a été une étape nécessaire, mais la validité, pour le calcul de ces aides, d'une référence aux prix et productions passées s'érode avec le temps. Mieux vaut miser davantage sur le développement rural, dans une perspective de long terme.

Enfin un effort important en direction de la qualité et de la sécurité de l'alimentation correspond aux attentes des consommateurs. Il doit être conduit en partie au moins au niveau communautaire, si l'on ne veut pas aboutir à une contradiction entre la logique du marché unique et celle de la protection des consommateurs. Les moyens pourraient en être une généralisation, dans les aides directes ou l'appui au développement rural, des conditionnalités alimentaires, et l'encouragement à l'adoption de techniques favorisant la sécurité.

Nous proposons :

► *d'accélérer la montée en puissance des politiques de développement rural, au détriment des aides directes de marché, avec pour objectif de tripler à horizon de cinq ans la part des dépenses de la PAC consacrées à ce volet ;*

► *de réduire à cette fin les moyens consacrés aux aides directes, par le biais de leur dégressivité, pour en basculer le produit vers le développement rural ;*

► *de consacrer l'essentiel des politiques de développement rural à des aides à l'hectare soumises à des conditions environnementales fortes et lisibles, ainsi qu'à des bonus gérés régionalement pour certaines activités ou modes de production (biologique, protéines végétales...);*

► *de doter la PAC d'un troisième volet autour des objectifs de sécurité alimentaire et de qualité ;*

► *d'élaborer sur cette base une solution durable au problème budgétaire de l'Union, mettant fin au traitement particulier dont bénéficie le Royaume-Uni, et aux revendications des contributeurs nets.*

Construire l'espace judiciaire

L'Union européenne se veut un espace au sein duquel les citoyens puissent aller et venir librement. Le rêve est aussi ancien que la Communauté, il n'est pas encore réalisé. D'abord parce que si la liberté de circuler est acquise, celle de s'installer reste incomplètement reconnue : un chômeur n'a par exemple pas le droit de quitter son pays pour aller chercher du travail dans un autre État membre. La liberté d'établissement renvoie à des enjeux de droit foncier, de droit du travail, de droit fiscal et social, dont certains ont déjà été abordés. Mais aussi parce que la liberté de circuler implique un certain nombre de garanties : c'est ce que traduit l'objectif de constituer un " espace intégré de liberté, de sécurité et de justice " que l'Union s'est fixé.

L'objectif est loin d'être atteint. Sur 375 millions d'Européens, 5,5 millions seulement, soit 1,5 %, résident dans un pays de l'UE dont ils ne sont pas nationaux. Le problème des droits de garde et de visite des enfants de couples binationaux divorcés n'est toujours pas résolu, sans parler du versement des pensions et de tous les conflits de la famille. Et l'on sait, depuis l'appel de Genève des magistrats instructeurs, que si la criminalité transfrontières se développe à grande vitesse, et que les produits (drogue, contrefaçons) ou les êtres humains qui en sont le

“ L'Union européenne se veut un espace au sein duquel les citoyens puissent aller et venir librement mais sur 375 millions d'Européens, 5,5 millions seulement, soit 1,5 %, résident dans un pays de l'UE dont ils ne sont pas nationaux. ”

support, aussi bien que les capitaux qu'elle produit, circulent de plus en plus librement, les magistrats chargés de la traquer restent largement enfermés à l'intérieur des frontières nationales. L'extradition d'un criminel continue à être longue, complexe et d'issue incertaine.

Des progrès limités

Ce déséquilibre est choquant, parce qu'il contredit l'ambition initiale et marque une fois encore la priorité de fait dont bénéficie l'intégration économique, avait commencé d'être corrigé avec le traité de Maastricht, dont le " troisième pilier " avait prévu le renforcement des contrôles externes dans les domaines de l'asile, des visas et de l'immigration, une coopération judiciaire civile, une coopération policière, une coopération judiciaire pénale. La convention de Schengen avait parallèlement organisé une suppression des contrôles aux frontières entre les États signataires.

Depuis lors, le troisième pilier a avancé beaucoup plus vite qu'il n'était prévu aux lendemains de Maastricht. Le Traité d'Amsterdam a mis en perspective une extension de l'espace Schengen à l'ensemble de l'Union, et un passage à la majorité qualifiée des dispositions liées, qui devrait intervenir en 2004. Le passage sous régime communautaire et non plus strictement intergouvernemental du bloc visa - asile - immigration, et des dispositifs de coopération judiciaire civile (dans la mesure où ils concernent la libre circulation des personnes) est en vue. Quant à la coopération pénale, elle a donné lieu à plusieurs initiatives importantes : le développement d'une capacité opérationnelle et autonome d'enquête d'Europol ; la mise en place d'Eurojust (à Nice) en vue d'instituer une coopération permanente entre systèmes judiciaires pénaux ; une simplification, encore limitée, des procédures d'extradition⁴⁸.

Mesurés à l'aune de ce qui était prévu il y a quelques années, ces avancées sont notables, mais comparées aux attentes des citoyens, elles restent de faible portée. En outre, les positions des

États membres sur l'immigration sont souvent incohérentes, et il en résulte une spirale de pratiques nationales restrictives au détriment, d'une part de la prise en compte des besoins minimaux d'immigration (qui se résolvent par l'immigration clandestine), et d'autre part d'un traitement correct des étrangers en situation régulière. Le sort dramatique des passagers clandestins vers l'Angleterre l'illustre de manière récurrente.

Saisir l'occasion de progresser

La mobilisation qui a fait suite aux attentats du 11 septembre offre l'occasion de progresser dans la mise en place d'un espace judiciaire européen, en se fixant pour perspective que " ce qui est décidé par un juge dans un État doit être reconnu dans un autre ", selon la formule du président de la Cour de justice, Carlos Iglesias.

En matière d'accueil des étrangers (visas, asile, immigration), les objectifs doivent être l'adoption d'orientations communes pour l'immigration, fondées sur des objectifs indicatifs, une politique commune active d'accueil d'étudiants et de chercheurs étrangers – point important pour le rayonnement européen –, et l'adoption d'un statut européen du migrant régulier en long séjour.

En matière civile, des avancées possibles sont la mise en œuvre anticipée du règlement sur la résolution des conflits familiaux (désignation du tribunal compétent, reconnaissance mutuelle des jugements), et la mise en place d'un " titre exécutoire européen " garantissant l'exécution des jugements sur tout le territoire de l'Union.

En matière pénale, le nouvel instrument Eurojust peut être utilisé pour harmoniser des règles de procédure (procès-verbal d'interrogatoire européen, mandat d'arrêt européen, droits de la défense européens, statut européen des victimes), de façon à pouvoir supprimer la procédure formelle d'extradition et assurer l'exécution des décisions de justice sur tout le territoire de l'Union. Il faut aussi donner à Eurojust la possibilité d'ordonner et de coordonner des enquêtes

(et non seulement d'en être informé), avec la participation, sous son contrôle, de policiers d'Europol et d'agents de l'Office de lutte anti-fraude (OLAF).

Il faut enfin rappeler que la lutte contre l'argent sale reste une priorité, sur laquelle les avancées sont insuffisantes. Il nous faut une politique unifiée de prévention à l'égard des territoires non-coopératifs et une unification de la règle pénale pour la répression des trafics d'argent sale dans toute l'Union.

Nous proposons :

- ▶ *de donner à Europol une capacité d'investigation ;*
- ▶ *de faire évoluer Eurojust vers un parquet européen en lui donnant pouvoir d'initier des enquêtes sur des délits internationaux ;*
- ▶ *d'inscrire dans le traité le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ;*
- ▶ *de doter l'Union d'une capacité de conclure des accords internationaux de coopération avec des pays tiers dans ces matières.*

Faire de l'Union un acteur international

Un puissant moteur de l'intégration européenne résidait dans la conviction des États membres que, pour continuer à exister dans le monde face aux deux géants qui se partageaient l'Europe, leur capacité à construire en commun un nouvel avenir était décisive. Dans l'esprit de certains d'entre eux, et d'abord de la France, il s'agissait ainsi de peser dans le monde. Ce projet s'est progressivement incarné dans celui d'une politique étrangère propre, mais avec, en réalité, de bien timides avancées.

Car cette politique étrangère commune reste embryonnaire,

dépourvue d'une véritable "feuille de route" représentative d'une vision partagée du rôle de l'Europe dans le Monde. Ce qui domine, c'est la recherche anesthésiante du plus petit commun dénominateur : le plus souvent, une défense des droits de la personne, objectif indispensable mais d'autant plus insuffisant qu'il ne fait pas cliage avec d'autres partenaires et que, faute de consensus pour peser réellement et dans la durée sur le cours des choses, il se limite souvent à des déclarations sans lendemain.

“ Progresser dans le sens de l'intégration européenne, c'est se donner les moyens de peser sur le cours du monde et d'affirmer un modèle autonome mettant en avant le développement durable, la sécurité, la résolution des conflits régionaux par le droit des peuples et des individus, la mondialisation à visage humain. ”

Comment d'ailleurs s'étonner de la difficulté de la démarche lorsqu'il s'agit de toucher, à travers la politique étrangère, à ce qui fait l'identité de chacun des États membre : sa vision du monde, les valeurs qu'il incarne et projette – pour peu qu'il aspire à projeter autre chose qu'une variante de la vision américaine des choses ou des intérêts purement mercantilistes. La perspective est particulièrement douloureuse pour la France, dont la diplomatie est l'un des attributs de la puissance, de l'influence et du statut - élément, aussi, d'équilibre face à ce qui a longtemps constitué les atouts économiques de l'Allemagne.

Pourtant, une politique étrangère et de sécurité commune doit, plus que jamais, rester au cœur du projet européen de la gauche française. Parce que progresser dans le sens de l'intégration européenne, c'est aussi se donner les moyens de peser sur le cours du monde et d'affirmer un modèle autonome mettant en avant le développement durable, la sécurité, la résolution des conflits régionaux par le droit des peuples et des individus, la mondialisation à visage humain. Face aux défis globaux, l'Europe apparaît mieux en situation de réguler que les États, face aux menaces pour la sécurité renaît une demande forte de construction d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Il faut cependant prendre acte de la difficulté de la démarche et adopter une approche graduelle en privilégiant, dans un premier temps, la capacité d'une Europe intégrée à réguler la mondialisation et à poser les bases de nouveaux équilibres Nord-Sud.

Un bilan en demi-teinte

La fixation, à Maastricht, d'ambitions élevées pour la politique étrangère de l'Union n'a abouti qu'à des résultats décevants : la définition de stratégies communes n'a pas donné de résultats concrets, et l'Union a longtemps été handicapée par sa difficulté à intervenir face aux conflits balkaniques, ou à exister de manière autonome sur la question du Moyen-Orient - en dépit de progrès tardifs, mais réels avant le 11 septembre, sur le conflit israélo-palestinien. Il reste que la politique extérieure de l'Union ne s'inscrit pas dans une stratégie clairement définie : ni dans ses priorités géographiques, au-delà d'un effort renouvelé sur son voisinage à la suite des guerres des Balkans, ni dans ses instruments, encore moins dans son organisation. L'Europe est, pour la politique étrangère et de sécurité, dépourvue de tout projet global.

Dans le domaine économique, le bilan est plus positif, même s'il reste incomplet. L'Europe existe comme puissance commerciale, elle est un acteur qui dispose d'une capacité de négociation, et peut donc influencer sur les orientations de la discussion multilatérale : la négociation de Doha l'a confirmé pour, au-delà de l'ouverture des marchés, créer les conditions d'une négociation sur de nouvelles règles multilatérales dans la mondialisation. C'est l'Europe unie qui a fait inscrire à l'agenda du prochain cycle de négociations commerciales multilatérales la préservation de l'environnement, même s'il elle a échoué à faire de même sur le social. Non sans difficultés et au prix de quelques accommodements, elle est parvenue sur le dossier de l'effet de serre à affirmer une position distincte de celle des États-Unis, et à dégager les éléments d'un accord global qui ouvre la voie, si la Russie confirme ses engagements, à l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto. Et même si elle

est loin d'avoir joué un rôle leader, elle a su, à l'occasion, formuler des propositions sur la réforme de l'architecture financière internationale. Cependant la coopération entre les États membres souffre à la fois de ne pas reposer sur une vision partagée de leurs intérêts stratégiques - y compris et d'abord sur la régulation de la mondialisation - et de ne pas disposer des moyens d'une action commune efficace. Trop souvent, l'Union semble donner l'impression qu'elle se refuse à définir ses objectifs, et se borne à intervenir à la marge pour tenter d'infléchir l'approche américaine.

C'est finalement en matière de défense que les acquis de ces dernières années sont les plus notables. Sur la lancée de l'initiative franco-britannique de Saint-Malo, en décembre 1998, une Europe de la défense a rapidement pris corps. Certes, les objectifs de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont modestes : il ne s'agit pas d'assurer la défense du territoire, qui relève de l'Alliance atlantique, ni de mettre sur pied une armée européenne ; les tâches dévolues à la défense européenne sont cantonnées aux missions humanitaires, à la gestion des crises, et au maintien ou au rétablissement de la paix. Certes, ses moyens demeurent limités. Et l'on peut craindre un recul après le 11 septembre. Mais il demeure que les problèmes de complémentarité de principe entre Europe de la défense et Alliance atlantique ont été résolus avec la reconnaissance par celle-ci de l'identité européenne de sécurité et de défense, que l'Union s'est vue reconnaître un droit de tirage sur certaines ressources de l'OTAN, et que les États membres sont convenus de mettre sur pied, d'ici 2003, une force de réaction rapide d'au moins 60 000 hommes, et de créer en son sein les organes politiques et militaires nécessaires à son pilotage. Malgré quelques difficultés matérielles, la mise en œuvre de ce programme se déroule de manière satisfaisante. Cette avancée fournit la base de progrès ultérieurs, notamment en matière de coordination des programmes d'armement et d'intégration des industries de défense.

Ce qui reste en définitive à inventer, c'est bien d'abord une vision commune du monde et de la manière de peser réellement sur ses évolutions. Et pas seulement par des déclarations de principe ou des financements dont l'usage est laissé à l'appréciation d'autres partenaires qui définissent les orientations politiques.

Au regard de cet objectif, l'impact de l'entrée prochaine d'une dizaine de nouveaux États membres apparaît comme une inconnue majeure. Leur volonté de peser dans le concert international sera-t-elle forte ? Leur recette pour s'extraire de l'expérience soviétique n'a-t-elle pas souvent été la simple ouverture au monde, et d'abord à la protection américaine à travers l'OTAN ? La sensibilité des populations aux effets de la mondialisation sera-t-elle aussi grande, avec le soutien qu'elle suppose à une plus forte représentation de l'UE dans les enceintes internationales ? Un passé de colonisés exonère les nouveaux États membres de la mauvaise conscience des anciens colonisateurs et pourrait influencer leur attitude face aux pays en développement. Cela ira-t-il jusqu'à entraîner une plus grande priorité aux relations de voisinage immédiat (Balkans, Russie, Moyen-Orient) ? C'est la question fondamentale des frontières de l'Europe qui est ainsi posée, et par là même de la définition de sa nouvelle géopolitique.

Une " feuille de route " pour l'Europe dans le monde

Faire que l'Europe se dote d'un projet pour elle-même dans le monde : telle doit être notre ambition. Aucun domaine de la politique étrangère et de la sécurité ne doit échapper à cette démarche. Et surtout pas ce qui fait le cœur de l'action diplomatique : le rapport politique aux grands partenaires : Américains, Russes et pays en développement dans leur grande hétérogénéité. De ce point de vue, c'est aussi, à terme, la question de la représentation européenne au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies qui devra être posée. Mais il nous faut prendre en compte la difficulté de la tâche, les nécessaires transitions, avant que les Européens ne déve-

loppent une vision commune du monde et de leur contribution à ses évolutions.

A ce titre, l'Europe doit d'abord se fixer comme feuille de route commune la régulation de la mondialisation, notamment dans sa dimension Nord-Sud. Il s'agit d'une vocation ancienne de l'Union, comme le montrent certains instruments déjà à l'œuvre : conventions Union européenne-ACP, accords de commerce régionaux, système de préférences commerciales généralisées... Mais ce sont désormais tous les instruments de la politique extérieure (commerce, développement, diplomatie) qui doivent être mis au service d'une mondialisation maîtrisée, du développement durable et d'un " New deal " en faveur des pays en développement (la " coalition pour une mondialisation équitable " évoquée par Hubert Védrine). Le calendrier multilatéral offre à l'Europe l'occasion de s'exprimer dans le prolongement de la Conférence de l'OMC à Doha: les rendez-vous sont la conférence sur le financement du développement (Monterrey, mars 2002), et surtout le Sommet du développement durable à Johannesburg, en août 2002, dix ans après le Sommet de la Terre à Rio. L'action européenne doit pour cela combiner des évolutions de fond (renforcement et plus grande efficacité de l'aide publique au développement, ouverture des marchés européens aux productions des pays en développement) et de structures, en donnant à la Commission, pour toutes les grandes négociations de régulation économique internationale, la compétence exclusive de négociation selon l'exemple de la politique commerciale extérieure.

Cette même logique conduit à envisager l'unification des représentations dans les instances internationales. Celle-ci s'impose d'abord pour le FMI, où il faut dépasser la simple coordination entre administrateurs pour doter la zone euro d'un représentant unique. Il en va assez largement de même de la Banque mondiale. La démarche d'unification pourrait ensuite être étendue à d'autres enceintes. Elle devrait aboutir à une représentation unifiée au Conseil de sécurité des Nations-Unies.

Le monde méditerranéen devrait faire l'objet d'un effort renouvelé de la part des Européens, et cela sans attendre un élargissement qui déplacera la géographie des priorités européennes. Le partenariat euro-méditerranéen initié voici quelques années n'a en effet pas tenu ses promesses. Il ne se concrétise pas par une intensification des liens économiques génératrice de développement et d'intégration. Dans le contexte de l'après-11 septembre, l'Europe ne peut pas se permettre de le laisser en jachère. Il faut : une accélération dès 2002, et de manière asymétrique, de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne, accompagnée d'une ouverture accrue de nos marchés agricoles ; un soutien à l'investissement public et privé ; et une gestion en commun des flux migratoires.

Un nouveau partenariat stratégique en Europe

Cette attention portée à la régulation de la mondialisation et au Sud n'est en rien exclusive d'un projet commun dans les domaines plus directement politiques et de défense, et à l'Est. La nouvelle situation géopolitique de l'Europe, qui porte potentiellement une plus grande sécurité du continent européen, invite à développer la politique de défense et à la doter des moyens de l'autonomie : innovation technologique, industries de défense, renseignements, etc.

C'est forte d'une identité européenne de défense que l'Europe devrait envisager un nouveau partenariat stratégique avec les États-

Unis et la Russie qui prendrait acte de la perte de substance et de légitimité de l'OTAN, instrument de la guerre froide. Dès lors que, dans le contexte actuel, Américains et Russes semblent disposés à dépasser les antagonismes anciens et à définir de nouvelles conditions stratégiques, y compris s'agissant de l'avenir du Traité ABM, l'Europe se doit de définir les condi-

“ C'est forte d'une identité européenne de défense que l'Europe devrait envisager un nouveau partenariat stratégique avec les États-Unis et la Russie qui prendrait acte de la perte de substance et de légitimité de l'OTAN. ”

tions d'un équilibre de sécurité sur le continent, en intégrant les préoccupations des futurs pays membres - soucieux de préserver la présence américaine - et celles de la Russie.

Nous proposons :

► *l'attribution à la Commission, comme pour la politique commerciale, de la compétence de négociation pour toutes les questions relatives à la régulation de la mondialisation (négociations environnementales - Conventions environnementales des Nations Unies sur le réchauffement climatique, bio-diversité, bio-sécurité, forêts, désertification, polluants organiques,... - Organisation Maritime Internationale, Codex Alimentarius, dialogue producteurs-consommateurs de pétrole, transport aérien, organisations de produits de base, OCDE, GAFI, OMS, FAO, ...)* ;

► *une relance de partenariat euro-méditerranéen ;*

► *la mise en place d'une représentation unifiée de la zone euro au FMI, qui pourrait être étendue ensuite à la Banque Mondiale et à d'autres enceintes, et au Conseil de sécurité des Nations Unies;*

► *l'extension du domaine de la majorité qualifiée à la question des droits de la personne pour les votes à la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies à Genève ;*

► *la mise en place de consulats communs dans toutes les grandes villes.*

C

32)- Ajoutons que dans le cas du dernier élargissement, pourtant cause d'un déséquilibre idéologique en faveur de l'intégration par la voie économique et du marché, l'accord tacite, qui n'a d'ailleurs pas été respecté, s'est fait autour de l'idée du maintien de l'acquis complété de la monnaie unique.

33)- Voir sur ce point le rapport du groupe " Débat sur l'avenir de l'Europe " présidé par Guy Braibant, La Documentation française, décembre 2001.

34)- Conditionné à la mise en œuvre d'un programme de convergence macro-économique, le Fonds de cohésion a joué un rôle majeur pour l'entrée de certains Etats dans l'euro, en allégeant dans les budgets nationaux la part des investissements lourds en matière de transport et d'environnement (cofinancement à 90 %).

35)- Voir la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'UE, 15 décembre 2001, disponible sur www.europa.eu.int

36)- La *Lettre de Confrontations*, "Nos choix pour l'Europe", Décembre 2001.

37)- Ainsi, alors que la majorité du parlement partage largement l'objectif du rapport Lamfalussy d'accélérer la mise en place d'un marché européen des services financiers, il n'a pas accepté d'être dessaisi de ses pouvoirs de co-législateur au motif que l'adoption des textes en aurait été accélérée.

38)- L'article 191 du traité de Nice a créé une base juridique pour un statut des partis politiques européens dont il faut tirer parti.

39)- Selon cette procédure, le parlement vote des textes de portée générale et laisse à l'exécutif le soin de les mettre en œuvre, mais conserve à tout moment la possibilité de réexaminer la mise en œuvre et de vérifier qu'elle est bien en accord avec l'esprit des textes votés.

40)- Le degré de décentralisation au sein des organisations fédérales existantes est variable.

41)- Par commodité, nous ne distinguons pas ici entre la BCE et le Système euro-

péen de banques centrales (SEBC) ou Eurosysteme.

42)- À travers la fixation de cibles d'inflation.

43)- Le seuil de 2 % retenu par l'institution monétaire a été franchi en juin 2000. Le retour de l'inflation sous cette barre est attendu pour le premier semestre 2002.

44)- Voir le rapport Cohen-Mougeot du Conseil d'analyse économique. En matière de coordination, le social peut fournir un autre exemple. Mais l'analogie est plus directe avec la défense : les États n'envisagent pas de se dessaisir de la maîtrise de leurs forces armées, ils recherchent les moyens de coordonner leur emploi.

45)- Voir le rapport Jacquet-Pisani-Ferry du Conseil d'analyse économique sur la coordination des politiques économiques (septembre 2000), la communication de la Commission de février 2001, et la résolution du Parlement européen sur le rapport de Pervenche Berès (4 octobre 2001).

46)- Avec un objectif de 67 % en janvier 2005 et 70 % avant 2010 contre 61 % actuellement.

47)- De la même manière, la transférabilité des retraites complémentaires n'est pas pleinement assurée.

48)- En marge de ce bloc se développe, sans qu'il fasse l'objet de débats au Conseil, une amorce de système supranational reposant sur l'OLAF (structure de coopération administrative, normalement limitée au champ de la défense des intérêts financiers de l'Union, mais dont l'extension est potentiellement considérable)



Claude Lorraine (1600-1682), *L'Enlèvement d'Europe*, Pushkin Museum, Moscou.

Conclusion

La présente note est partie d'un double constat: celui d'un malaise français, plus prononcé à gauche, à propos de l'Europe ; et celui des hésitations de l'entreprise européenne. Nous avons été conduits, dans un cas comme dans l'autre, à formuler un diagnostic non dénué d'inquiétude quant aux évolutions à venir. Mais le motif principal de préoccupation tient au risque de résonance des deux dynamiques : il n'est pas très difficile d'imaginer comment une évolution non maîtrisée de l'Union pourrait nourrir un éloignement croissant des Français à son égard ; en quoi une désaffection de l'opinion pourrait paralyser les dirigeants du pays, les faire se crisper dans des postures défensives, et les empêcher de jouer un rôle moteur en Europe; et de quelle manière une absence de la France dans les débats décisifs pour l'avenir pourrait contribuer à orienter l'Union dans un sens qui renforcerait la distanciation des citoyens. Le risque d'un tel cercle vicieux est bien réel. Il

est dangereux pour l'influence de la France en Europe, et dangereux pour l'Europe.

Ce risque concerne tout particulièrement la gauche. L'histoire contemporaine illustre abondamment comment des courants politiques qui ont joué un rôle moteur dans la construction européenne ont pu ensuite s'en distancier, jusqu'à se retrouver bloqués dans des attitudes d'opposition. Jusqu'ici, ce type d'évolution a plutôt concerné la droite, à l'image de l'étrange cheminement du parti conservateur britannique qui, après avoir été à l'origine de l'adhésion du Royaume-Uni, a progressivement glissé vers une opposition à l'euro et à l'Europe. Mais l'euro-scepticisme n'est l'apanage de personne, et la gauche pourrait aussi connaître pareil destin si elle en venait à se convaincre qu'intégration européenne signifie libéralisation et que l'État-nation est le seul rempart contre la dictature du marché. Elle y gagnerait peut-être un confort intellectuel temporaire, mais elle y perdrait sûrement en pertinence comme en influence. Elle n'aurait plus qu'assister, impuissante, à l'évolution de l'UE dans un sens contraire à son projet.

Nous avons dit pourquoi cette vision des choses nous paraissait erronée. Mais elle a la force des idées simples, peut prendre appui sur quelques faits, et nous épargne de dialoguer avec nos partenaires – parmi lesquels certains, d'ailleurs, pourraient voir avantage à laisser les dirigeants français se replier sur leur Aventin et, à force d'isolement, se priver de toute influence transformatrice réelle. De fait, si nous sommes convaincus qu'à ce moment décisif de son histoire l'Europe a, plus que jamais, besoin de l'apport de la France, on entrevoit aussi, pour la première fois, comment elle pourrait s'en passer.

Pour que cela ne se produise pas, trois conditions nous semblent devoir être remplies.

Il faut d'abord que les Français cessent d'entretenir la nostal-

gie de l'Europe de jadis, comme s'ils portaient le deuil du mur de Berlin, et prennent la mesure des changements qui se sont opérés depuis quinze ans. Leur pays ne pèsera plus jamais autant que lorsque l'Europe et l'Allemagne étaient divisées, mais reste cependant aux yeux de tous ses partenaires une force d'impulsion dont ils attendent les idées et les propositions.

Il faut pour cela que ce pays choisisse ses priorités. Sa détermination est grande, mais son crédit n'est pas infini. L'énergie qu'il consomme (ou qu'il a consommée), à défendre la parité franco-allemande, à préserver la PAC telle qu'elle est, ou à bloquer la libéralisation du marché de l'énergie serait sans doute mieux employée dans d'autres négociations, plus décisives pour l'avenir. Les agriculteurs comme les salariés de l'énergie y trouveraient davantage leur compte que dans d'illusoires manœuvres de retardement.

Il faut enfin que les dirigeants français parlent, à propos de l'Europe, un langage de vérité, c'est-à-dire qu'ils disent ce qu'elle nous a appris, et ce que nous pouvons en attendre. L'euro, l'élargissement et la réflexion qui s'engage sur l'avenir de l'Union en offrent l'occasion. Le processus sera long, mais l'impulsion politique ne peut pas attendre. C'est dès 2002/2003, avant le prochain élargissement, que doivent être posées les bases d'un nouveau pacte fondateur européen. C'est un tel pacte que la gauche française doit nourrir de ses projets et de sa vision de l'avenir. Elle en a besoin, l'Europe aussi. C



Sommaire

Le malaise français	7
<i>La gauche française et l'Europe</i>	9
<i>L'Union européenne après le 11 septembre</i>	13
<i>Notre démarche</i>	15
L'Europe de nos insatisfactions	19
<i>Singularité française</i>	19
<i>Éviction du politique</i>	22
<i>Balbutiements de la démocratie</i>	26
<i>Érosion du domaine public</i>	28
<i>Carence du social</i>	30
<i>Atermoiements de la puissance</i>	32
Pourquoi l'Europe ?	37
<i>L'actualité du projet européen</i>	37
<i>Refonder la dynamique intégratrice</i>	42
Une double panne	
Trois enjeux : l'euro...	
.... l'élargissement...	
.... et la défense	
<i>Quel vecteur d'initiative ?</i>	49
Huit chantiers pour l'avenir	55
<i>Se donner les moyens de réussir l'élargissement</i>	55
Prendre la mesure des défis	
Dépasser la vision conservatrice	
de l'agenda 2000	
Saisir l'occasion offerte à Laeken	

<i>Ranimer la démocratie européenne</i>	66
Impliquer d'avantage la société civile	
Le Parlement européen, une institution en manque de légitimité	
Quel mode de gouvernement ?	
<i>Construire la politique économique commune</i>	79
L'euro pour quoi faire ?	
Clarifier la stratégie de la BCE et réformer sa gouvernance	
Mettre en œuvre la coordination des politiques économiques	
Un marché unique équilibré	
<i>Miser sur le développement durable</i>	91
Porter le combat pour l'environnement	
Un programme pour la croissance durable	
<i>Faire vivre l'Europe sociale</i>	98
Les fondements	
Élargir le socle de normes communes	
Accompagner l'intégration économique	
Rénover notre modèle social	
<i>Réformer la PAC</i>	105
Une politique du passé	
Une profonde réforme de la politique agricole	
<i>Construire l'espace judiciaire</i>	111
Des progrès limités	
Saisir l'occasion de progresser	
<i>Faire de l'Union un acteur international</i>	114
Un bilan en demi-teinte	
Une "feuille de route" pour l'Europe dans le monde	
Un nouveau partenariat stratégique en Europe	
Conclusion	125



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^{ème} siècle
(I) - Analyses régionales (*épuisé*).

1997 - n° 4 - Les fondamentalismes à l'aube du XXI^{ème} 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^{ème} 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.

Politique - Thématique - Chronologie.

n° 13 - Blair-Schröder.

Le texte du "manifeste". Les analyses critiques.

n° 14 - L'esprit clerc.

Émile Combes ou le chemin de croix du diable.

Marc Villemain - *Histoire et Mémoire*.

2000 - n° 15 - Le socialisme moderne.

Lionel Jospin.

n° 16 - Les avènements de l'Union européenne.

Quo vadis Europa ?

Lionel Jospin - Jacques Delors - Joschka Fischer -

Dominique Strauss-Kahn -

Giuliano Amato - Hubert Védrine.

n° 17 - L'hyperpuissance américaine

Hubert Védrine.

2001 - n° 18 - Les socialistes et la défense

Paul Quilès.

n° 19 - Plein emploi -

Les orientations du rapport de Jean Pisani-Ferry ;

les analyses de Henri Emmanuelli, Jean-Christophe Le Duigou,

Nicole Notat et Marisol Touraine ;

la réponse de Jean Pisani-Ferry.

n° 20 - Globalisation, gouvernance, développement

Un autre monde est possible,

Tome 1. Jean-Louis Bianco - Jean-Michel Sévérino

n° 21 - Histoire d'une fédération du Parti socialiste S.F.I.O. :

la Fédération socialiste de l'Ain 1944-1969

Sandra Mériaudeau - *Histoire et Mémoire.*

n° 22 - La déclaration de politique générale du 8 juillet 1981

La nouvelle citoyenneté.

Pierre Mauroy, Thierry Pfister, Eric Perraudeau,

Fabrice d'Almeida - *Histoire et Mémoire.*

n° 23 - À défis globaux, politique économique globale.

Un autre monde est possible.

Tome 2. Jean-Louis Bianco - Jean-Michel Sévérino

n° 24 - Changer l'État

Jean Peyrelevade - Lucile Schmid

Préface de Dominique Strauss-Kahn

n° 25 - Ma vision de l'Europe et de la mondialisation

Lionel Jospin

n° 26 - Une démocratie moderne

Après le quinquennat

Vincent Peillon - Philippe Guibert

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

Toutes les semaines, sur votre e-mail, la **Newsletter** de la Fondation Jean-Jaurès : une sélection d'articles, de discours, d'entretiens ou de rapports. Pour en savoir plus sur les débats, français et européens, concernant l'avenir de l'Union européenne et de la gauche.



Pour recevoir gratuitement la *Newsletter* :
inscrivez-vous à l'adresse suivante : fondation@jean-jaures.org

Tous les mois, la **Note** de la Fondation Jean-Jaurès : rapports des groupes de travail, grands entretiens, débats. Cent pages de décryptages, d'analyses et de propositions pour faire le tour d'un thème.



Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès :
 Abonnement pour 10 numéros* :
 400 F. (200 F. chômeurs et étudiants)
 * également disponible à l'unité

Tous les semestres, le **livre** de la Fondation Jean-Jaurès : les actes des grands colloques internationaux.



Février 2000



Novembre 2000



Juillet 2001



Septembre 2001



Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

Directeur de la publication : Gilles Finchelstein

gf@jean-jaures.org

Rédacteur en chef : Laurent Cohen

cohen@jean-jaures.org

Maquette : Antonio Bellavita

Imprimerie : Robert Arts Graphiques