



**Institut universitaire européen,
Florence, Italie**

**17ème conférence Jean Monnet
10 février 1995**

Peter D. Sutherland
**"L'Union européenne - Une phase de
transition"**

Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce

(prononcée à titre personnel)

I Introduction

J'ai l'honneur et le privilège d'avoir été invité à prononcer la 17ème conférence Jean Monnet en ces temps et en ce lieu. Je ne parle pas en ma qualité officielle de directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, et mes commentaires ne doivent d'aucune façon être tenus pour représentatifs de l'OMC. Je vous parle en tant que citoyen privé, en tant que partisan de longue date de l'intégration européenne, et en tant que personne profondément concernée par les problèmes auxquels est confrontée l'Europe.

Tout au long de son histoire cet Institut a fourni une tribune pour le développement d'idées concernant l'intégration européenne. Cependant, plus encore, il a contribué à donner naissance à un cadre intellectuel et à une justification conceptuelle de ce processus et a constamment fourni des idées pour le développement futur.

Depuis les tous premiers jours de la Communauté, jamais l'urgence de l'élaboration de nouvelles idées sur l'évolution future du processus d'intégration européenne n'a été ressentie à ce point. Nous affrontons aujourd'hui une crise de confiance qui transcende tout ce dont je me souviens. Nous affrontons également une crise due aux fortes divisions entre les Etats membres sur les buts de l'Union et sa façon de les atteindre. On a la sensation que même Monnet serait intimidé par les défis à venir - défis dont on ne peut simplement pas venir à bout en temporisant ou en se livrant à de grands discours.

Les défis politiques et sociaux, du désastre de l'ex-Yougoslavie à la plaie chronique du chômage, sont aussi immédiats que les informations télévisées. Ils confèrent un caractère d'urgence supplémentaire aux questions auxquelles on doit répondre sur l'avenir de l'Europe.

Si dans cette conférence j'insiste sur les défis économiques, cela ne signifie nullement que je fasse peu de cas de ces graves et pressants problèmes. C'est plutôt que je reconnais, comme le fit Jean Monnet, que les relations

économiques et commerciales sont la pierre angulaire de l'intégration européenne et la clé de son futur développement. En cette époque de transition il est plus important que jamais de revenir aux sources de l'Union et d'y puiser une nouvelle inspiration pour conduire son futur développement. Je veux commencer en rappelant brièvement les facteurs et les intuitions qui donnèrent la poussée d'après-guerre à l'intégration européenne, avant de continuer pour démontrer que la situation actuelle de l'Europe constitue un impératif pour une ultérieure intégration.

Les défis extérieurs qui se présentent à l'Europe dans un monde rétréci et incertain et les questions qu'elle doit résoudre quant à ses propres forme et structure sont inséparablement liés. Ils doivent être considérés ensemble, comme j'entends le faire; ensemble ils conduisent au même point. Une Europe sûre d'elle et tournée vers l'extérieur est vitale pour la prospérité et la stabilité du monde - et de l'Europe elle-même. Ce doit être une Europe plus unie, et non pas moins unie; une Europe dont l'ouverture au changement mondial et à ses partenaires dans le monde soit rendue possible par l'assurance qui découle d'une politique et d'institutions plus ouvertes, plus promptes à réagir, et plus crédibles aux yeux des citoyens.

II Les origines de l'intégration

Il y eut des raisons impérieuses et évidentes, mais aussi très spécifiques à la création d'une véritable communauté d'Etats européens engagés en faveur de la démocratie dans la période qui suivit immédiatement la deuxième guerre mondiale. Comme Duchêne l'a clairement montré dans son excellente biographie de Monnet, ce fut l'habileté de celui-ci à canaliser des objectifs politiques spécifiques et partagés au profit de l'objectif plus grandiose de l'Union européenne qui fournit les bases des remarquables réalisations qui allaient suivre. Comme arrière-plan de ce débat les Européens reconnurent alors, et il eût été difficile de l'ignorer, les marques visibles de l'échec historique qui les cernait.

Une horrible guerre déclenchée si vite après la précédente constituait un argument sans équivoque pour un commencement nouveau et différent. Cela ressortait également de l'analyse des événements qui l'avaient précédée y compris la débâcle économique catastrophique de 1929-32 et le protectionnisme des années 1930. Le courage et la vision nécessaires à un nouveau début se manifestèrent plus aisément de la part d'un groupe d'individus inspirés qui non seulement avaient été des témoins fondamentaux de la capacité de l'Europe à se détruire elle-même mais qui voyaient également la nécessité spécifique de nouvelles structures étayant l'interdépendance économique.

Les terrifiants excès de racisme et de xénophobie souvent dus à des raisons économiques prouvaient le besoin de structurer de façon nouvelle les futures relations économiques. La rhétorique employée au congrès de La Haye en 1948 peut bien évoquer la conviction que la noblesse de la cause créait les moyens de la mener à bien, la réalité était probablement plus prosaïque. Les blocs constructeurs de l'Union, telle que nous la connaissons maintenant, résultaient de préoccupations et d'objectifs pragmatiques et chaque pas successif a suivi l'identification d'impératifs politiques précis pour les Etats membres.

L'inconfortable stabilité due à la division Est-Ouest, par le biais de la création d'une certaine homogénéité et la sensation d'une menace permanente, cimentait l'union des membres. En effet le soutien plus ou moins constant des Etats-Unis en faveur de l'intégration était évidemment également influencé par la conviction qu'une Europe plus unie et plus libre constituait un rempart sûr contre la progression du communisme. De façon superficielle, la menace ayant disparu, certains pourraient avancer qu'une importante raison du développement de l'Union n'existe plus. Au contraire, comme je veux le démontrer maintenant, les conditions extérieures d'aujourd'hui fournissent des raisons politiques encore plus impérieuses, bien que peut-être moins évidentes, en faveur de l'intégration.

III Les défis extérieurs qui se présentent à l'Union européenne

Je veux souligner la nécessité de placer l'Europe dans sa juste perspective - la perspective mondiale. Pour voir plus clairement l'avenir de l'Europe, il faut porter nos regards bien au-delà de ses frontières. Il n'y a aucune possibilité de "se retirer" du monde extérieur, ou des forces qui le façonnent. Au contraire, tous les espoirs de l'Europe pour son

futur développement dépendent de sa capacité de reconnaître les courants du changement mondial et d'y réagir de façon positive, et aucun Etat membre, pas même le plus puissant, ne peut élaborer tout seul une réponse efficace aux défis sans précédent auxquels nous sommes confrontés.

Le changement le plus profond ainsi que le plus vaste est l'intégration de l'économie mondiale, qui porte également de grandes conséquences politiques. C'est un phénomène central de notre époque, même s'il est plus souvent reconnu dans le secteur privé que dans la vie politique. Il résulte de la libre circulation des capitaux, des changements technologiques, des innovations dans l'organisation des entreprises, et du contexte commercial plus ouvert et plus sûr grâce au système multilatéral. Sa réalité est démontrée par le fait que le volume du commerce mondial a augmenté plus rapidement que le volume de la production mondiale au cours de presque chaque année depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

Pendant une grande partie de l'après-guerre, plus de trois quarts des habitants du globe vivaient dans des pays dont les gouvernements ne croyaient guère - et dans certains cas étaient ouvertement hostiles - aux avantages de l'intégration dans des marchés mondiaux. Cela a changé, et les implications pour les relations économiques et politiques internationales sont énormes. Depuis 1982, par exemple, les pays en voie de développement ont presque doublé leur part des exportations mondiales de produits manufacturés, de 11 pour cent à plus de 20 pour cent l'an dernier. Un tiers des 25 principaux opérateurs de biens et de services sont maintenant des pays en voie de développement.

En bref, les frontières nationales ont de moins en moins d'influence sur les décisions du secteur privé concernant les investissements, la production et la consommation. Mais les effets politiques ne suivent pas nécessairement le même chemin. La concurrence plus intense sur les marchés mondiaux s'est reflétée dans l'attitude de plus en plus défensive de certaines industries concurrentes pour l'importation, fait particulièrement remarquable dans les pays développés en période de récession. Cela n'est pas sans rapport avec les signes croissants d'un racisme et d'un nationalisme extrêmes qui font appel à certaines des caractéristiques humaines les moins sympathiques. Des problèmes sociaux tenaces, comme les taux élevés de chômage, sont imputés à tort par certains dans les pays industrialisés aux pauvres de la planète. Il y a déjà des signes inquiétants d'une montée des sentiments protectionnistes, sous diverses formes, en Europe et dans d'autres pays développés.

Accepter la réalité d'un monde interdépendant comme une promesse plutôt qu'une menace aidera l'Europe à réaffirmer sa propre cohésion. Elle doit le faire d'urgence face à la série de défis extérieurs précis auxquels elle doit répondre.

Sur le continent européen existent des défis particuliers nés des changements importants de 1989. Une situation géopolitique plus fluide en Europe conduira-t-elle inévitablement à un retour à un nationalisme tourné vers l'intérieur, soulevant une fois de plus des questions réglées fermement et avec succès par la réconciliation franco-germanique de l'après-guerre? Que peut faire l'Union européenne pour supprimer les sources de conflit nationaliste? Peut-on éviter d'autres Bosnies? Si l'Europe veut éviter des options nationalistes, comment exprimera-t-elle ses intérêts de sécurité? Quelles sont les implications pour nos relations avec les Etats-Unis et pour la participation de l'Union à des systèmes de sécurité régionaux (OTAN, UEO, OSCE) et mondiaux (Conseil de sécurité des Nations unies)? Jusqu'où devrait-on étendre l'Union européenne à l'Est? Quelle sera la nature de notre coopération avec la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et d'autres nations de la CEI? Parfois nombre de ces questions semblent plus grandes que nos moyens, soit en tant qu'Etats individuels soit au niveau de l'Union, et il y a souvent un fossé entre les besoins évidents et les attentes extérieures et les capacités qu'on nous prête. Cependant, nous n'avons simplement pas d'autre choix que de développer des stratégies politiques communes plus efficaces sur ces questions et de garantir à l'Union européenne les moyens nécessaires pour les mettre en oeuvre de façon cohérente.

Au Sud, l'Europe est aussi confrontée à des défis. Nous devons développer une politique plus active par rapport aux pays du pourtour méditerranéen. Les possibilités de paix au Moyen-Orient entre Israël et ses voisins arabes ont engendré de nouveaux espoirs pour la région. En même temps nous avons besoin de mieux comprendre les causes profondes qui mènent à l'aliénation, y compris les violentes expressions du fondamentalisme islamique. Les développements économiques dans cette région sont étroitement liés aux préoccupations européennes concernant la migration. Pourtant, peut-on dire véritablement que l'Europe a un point de vue stratégique soutenable vis-à-vis des

pays du Maghreb? La Turquie passera-t-elle du statut d'associé à celui de membre de l'Union? Quels instruments l'Europe doit-elle créer pour favoriser la paix, la stabilité et le développement économique chez ses voisins du Sud?

Plus au Sud encore, l'Afrique, en particulier l'Afrique sub-saharienne, a été laissée à la traîne des développements économiques qui ont donné naissance à de nouveaux marchés dynamiques émergents en Asie ou en Amérique latine. Pourtant l'Europe a eu traditionnellement des liens solides avec l'Afrique. Dans un monde d'après-guerre froide l'Europe ne devrait-elle pas avoir une politique plus active à l'égard de l'Afrique et chercher à favoriser une discipline et un climat économiques au sein desquels le commerce et le développement peuvent s'enraciner avec plus de vigueur?

Il y a ensuite le défi d'établir un partenariat à tous les effets avec l'Asie et l'Amérique latine. Cela est important de deux façons distinctes mais liées. Premièrement l'Europe a besoin des marchés que représentent ces économies à croissance rapide. Et deuxièmement la façon dont l'Europe réagit à leur présence dans des marchés tiers - et dans le sien propre - sera un critère déterminant pour savoir dans quelle mesure l'Europe peut s'adapter aux nouvelles réalités de la vie économique mondiale.

Par exemple le premier ministre de Singapour a récemment parlé des relations de l'Europe avec l'Asie comme d'une "lacune". Cependant la Banque mondiale estime qu'en l'an 2000 la moitié de la croissance dans l'économie mondiale proviendra de la seule Asie de l'Est et du Sud-Est. L'Asie de l'Est est, depuis 1993, le plus grand partenaire commercial extérieur de l'Europe - et le marché en expansion la plus rapide pour les exportations européennes.

Pareillement, l'Amérique latine a accusé le taux de croissance d'importation le plus élevé du monde sur deux années consécutives.

Il est évident que les relations politiques ne suivent pas les réalités économiques. Cela est dangereux, car on court le risque que le fossé se remplisse de préjugés et de décisions politiques à courte vue. Ainsi voit-on que l'on s'agit dans certains milieux en faveur de sanctions contre les pays en voie de développement sous prétexte que leur compétitivité est fondée sur le mépris des normes du droit du travail ou de la protection de l'environnement. Quel que soit le bien-fondé de ces préoccupations au sujet de cas individuels et les chocs culturels" que cela représente parfois, il y a d'autres moyens et d'autres tribunes auxquelles s'adresser pour les résoudre. Une approche généralisée basée sur des sanctions commerciales de représailles est fondamentalement erronée. Quiconque croit que la façon de promouvoir des normes plus élevées dans ces domaines est d'entraver les facilités commerciales mutuellement profitables dont dépend la croissance de toutes les parties, n'a pas tiré de leçon de la propre histoire de l'Europe.

En dernier lieu, laissez-moi me tourner vers les défis au sein du rapport bilatéral le plus important du monde, l'Europe et les Etats-Unis. Nous sommes les plus grands partenaires commerciaux du monde et les plus grands investisseurs dans nos économies respectives. Le commerce entre nous s'élève à plus d'un tiers du commerce mondial total. Chaque partenaire représente la moitié des investissements étrangers directs pour l'autre.

En d'autres mots, ce rapport reste un élément central dans l'architecture de l'Europe et du monde dans ses dérivations économiques aussi bien que politiques et sur le plan de la sécurité. La reconnaissance de ce fait devrait être la base d'un engagement renouvelé en faveur d'un partenariat politique. Nous ne pouvons permettre aux querelles sectorielles, que ce soit l'agriculture ou l'audiovisuel, d'être la force motrice comme elles semblent l'être trop souvent. La puissance économique combinée des deux parties signifie que les frictions entre elles peuvent être immensément destructrices.

Sceller fermement le rapport commercial bilatéral dans le cadre du système multilatéral est le moyen de le maintenir stable et d'empêcher ou de résoudre les querelles. Cette voie offre également la meilleure base à l'Union européenne et aux Etats-Unis pour développer une approche constructive et partagée à l'égard des nouvelles questions à l'ordre du jour du commerce mondial. Dans ce contexte le récent appel de Sir Leon Brittan en faveur de la collaboration de l'UE et des USA pour libéraliser les investissements internationaux par le biais de l'OMC est un appel opportun.

IV Implications pour le développement intérieur de l'Europe

Nous sommes maintenant en mesure de tirer quelques conclusions sur la façon dont l'Europe devrait réagir à ces défis extérieurs, et sur ce que cela signifie pour ses propres priorités intérieures.

Premièrement, il est évident que les changements structurels dans l'économie mondiale exigent une réaction de la part de l'Europe. Les changements apportés par la technologie dans la fabrication, la part croissante des services et des industries basées sur le savoir dans nos économies, la libre circulation internationale des capitaux et la planétisation du commerce, tout cela implique un changement très important dans la façon dont nous organisons l'activité économique. Aux Etats-Unis et en Asie et, plus récemment, en Amérique latine, il semble exister une capacité de changement et d'adaptation plus rapide à ces nouvelles tendances, ce qui fait courir à l'Europe le risque de rester à la traîne.

La table ronde européenne des industriels a attiré l'attention sur une longue liste de problèmes qui entravent la compétitivité de l'industrie européenne. Un symptôme fondamental est que le chômage dans l'Europe de l'OCDE reste obstinément proche de 12%. L'Europe a besoin d'une plus grande et non d'une moindre libéralisation des marchés. Trop souvent nos politiques industrielles et commerciales semblent indûment influencées par des arguments spécieux relevant souvent d'intérêts de production sectoriels qui s'opposent aux actions nécessaires à la compétitivité. On ne prête pas assez d'attention à la nécessité et aux bénéfices d'une concurrence accrue.

Un marché intérieur énergiquement compétitif est le meilleur moyen de garantir la compétitivité mondiale des entreprises européennes en diminuant les coûts, en stimulant l'innovation et en augmentant la productivité. L'union économique et monétaire et une monnaie unique devraient être d'un grand secours pour réduire les coûts des transactions au sein du marché intérieur et fournir un cadre plus stable aux investissements. Mais il est également important de respecter strictement les critères de convergence énoncés dans le traité de Maastricht - ces critères jouent un rôle important pour garantir que les rares ressources ne soient pas employées de façon inefficace.

Deuxièmement, la place de l'Europe dans le monde ainsi que son bien-être économique dépendent de sa fidélité aux principes économiques libéraux sur lesquels elle fut construite, et du fait qu'elle reconnaisse que ceux-ci valent et doivent être appliqués aussi bien pour les rapports extérieurs qu'intérieurs.

Après tout, l'Union européenne fut conçue comme une entité ouverte dès son tout début. Elle s'engage dans le préambule du traité de Rome "à contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux". Et dans l'article 110 du traité de la CEE, les Etats membres proclament leur "but de contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières".

La meilleure voie pour atteindre ces objectifs de ses pères fondateurs, tout en sauvegardant les propres réalisations de l'Europe, passe par un solide système commercial multilatéral - le système que nous avons maintenant dans l'OMC. En faisant fonctionner ce système et en l'utilisant pour améliorer la coopération économique internationale, l'Europe doit s'élever aux responsabilités mondiales qui vont de pair avec sa puissance économique. En d'autres occasions, j'ai fait remarquer les limitations du G7 et du G15 en tant que structures de coordination de la politique économique mondiale. Nous devons établir une tribune plus représentative, en incluant non seulement les pays développés mais aussi ceux en voie de développement, qui reflétera une perspective véritablement mondiale. Une Europe plus cohésive peut apporter une importante contribution à la solution de ce problème.

Troisièmement, seule une Europe ouverte et tournée vers l'extérieur sera capable d'affirmer ces principes et confiante en sa cohérence intérieure - et vice versa.

C'est une des grandes leçons passées inaperçues des négociations de l'Uruguay-Round. L'Acte unique européen de 1986 et l'Acte final de l'Uruguay-Round de 1994 représentent en fait deux faces de la même médaille. Le programme du marché intérieur a permis à l'Union de jouer un rôle actif dans l'Uruguay-Round. Si l'Union européenne n'avait pas eu de cadre institutionnel intérieur tenant compte de l'articulation et de la mise en oeuvre

d'une politique économique extérieure commune, je crois que nous n'aurions alors jamais pu conclure l'Uruguay-Round. Si les membres de l'Union avaient parlé à titre individuel, ils auraient sans aucun doute créé une situation où un consensus global n'aurait pu être atteint. Et les conséquences, en retour, d'un effondrement dans le consensus économique mondial, auraient été catastrophiques pour la cohésion intérieure de l'Union. Au lieu de cela, grâce à ces négociations, l'Union a amélioré les conditions d'accès aussi bien des entrepreneurs intérieurs qu'extérieurs et, à l'étonnement des prophètes de l'Eurosclérose, a donné une preuve encourageante de son aptitude à réagir aux défis économiques.

Le processus de l'intégration européenne a pu être motivé à l'origine par le désir de mettre fin à la division d'un continent ayant sans cesse reproduit les pires moments de son histoire. Maintenant, cependant, l'absolue nécessité de son développement ultérieur est à la fois extérieure et intérieure. Le principe central de l'Union est qu'elle devrait se développer par le biais du partage de la souveraineté plutôt que par la simple coopération entre des Etats nations. Si ce principe devait être affaibli plutôt que renforcé, cela nuirait gravement aux perspectives de mise en oeuvre de stratégies globales destinées à faire changer les choses pour le mieux dans les domaines économique, social et politique.

Si l'on considère l'avenir et la nécessité de construire sur les bases de la coopération économique mondiale qui existe maintenant, il est plus évident que jamais que la création et le maintien de tout ordre mondial demandent l'intégration continue de l'Union européenne et en particulier l'approfondissement de sa base institutionnelle. En résumé, il est évident que les impératifs d'intégration mondiale et intérieure se renforcent mutuellement. Pourquoi alors le processus est-il si controversé et si lourd de difficultés politiques dans l'Europe d'aujourd'hui? Je veux maintenant examiner cette question - et, pour finir, suggérer quelques réponses.

Si on regarde plus loin que le vaste soutien populaire en faveur de l'intégration européenne, lequel est toujours évident d'après les indications de l'Eurobaromètre, il est de plus en plus manifeste que dans bien des endroits de l'Union on ne sait pas très bien sur quelle voie nous sommes et où peut mener celle-ci. De plus les dirigeants politiques des Etats membres sont apparemment sérieusement divisés. En termes de perception publique le Parlement européen n'a pas acquis la légitimité en tant qu'organe démocratique représentant une volonté collective. En fait, je crois que de tels signes indiquent une baisse du sentiment de la légitimité des institutions de l'Union en général, pour des raisons qui ne relèvent que partiellement de ces institutions elles-mêmes.

Le Parlement et la Commission sont considérés comme beaucoup trop éloignés des gens et des décisions qui concernent ceux-ci. Tous deux pâtissent également de l'hostilité opiniâtre d'importants secteurs de l'opinion dans de nombreux pays (et pas uniquement le Royaume-uni). S'offrant le luxe de blâmer les institutions de l'Union pour ce qui va mal, et refusant de leur accorder le mérite de ce qui va bien, certaines administrations nationales jouent le jeu séculaire de chercher à maintenir leur pouvoir en attaquant les institutions naissantes d'un nouvel ordre par lequel elles se croient menacées. Appeler à grands cris au soutien de la souveraineté nationale en réalité représente souvent une tentative de défendre des intérêts en maintenant le pouvoir, plutôt qu'en défendant l'Etat nation (sauf dans la mesure où certaines administrations nationales pensent qu'elles sont synonymes de l'Etat).

Cela ne signifie pas que les vieux arguments en faveur d'une "Europe des Etats" ne soient pas passionnément et sincèrement mis en avant par certains. Ce sont bien sûr les successeurs de de Gaulle, et le nationalisme en tant que motif pour rejeter le partage de la souveraineté n'est l'apanage d'aucun pays. Cependant on peut soupçonner que le combat pour le pouvoir en soi soit une motivation pour le moins aussi puissante que tout sentiment d'intérêt national. Le traité de Maastricht dont nous sommes condamnés à admettre l'existence plutôt qu'à l'ignorer, représente à certains égards un pas dangereux vers l'intergouvernementalisme. Il prend une direction qui sous certains aspects importants est tout à fait opposée à celle prise par l'Acte unique européen. L'Acte unique européen représentait un renouveau dans le processus d'intégration basé sur des principes supranationaux. Le processus conduisant à sa préparation était mesuré et cohérent et totalement différent de celui du traité de Maastricht. Il en résultait qu'il était assez clair quant à sa signification et à ses effets.

L'extension du vote majoritaire alliée à d'autres mesures relatives à la cohésion économique et sociale et la nouvelle procédure de coopération avec le Parlement ne pouvaient être classées comme un élément fournissant simplement un mécanisme pour la réalisation d'une économie de marché au sein de la Communauté plus complète qu'elle ne

l'était alors. Cela reflétait vraiment et véritablement un accord d'approfondir sérieusement les relations entre les Etats membres en opposition marquée au point de vue des intergouvernementalistes. Ainsi dans les domaines portant sur les procédures de vote, le Royaume-Uni était-il confronté à un dilemme manifeste. Ou le marché intérieur devait devenir réalité d'ici le 31 décembre 1992, auquel cas il fallait étendre le vote majoritaire, ou la conservation du vote à l'unanimité maintiendrait au contraire la souveraineté nationale dans les domaines en question mais l'objectif ne serait pas atteint.

A la fin ce fut la considération politique pragmatique de la nécessité de promouvoir la croissance économique qui fit avancer le processus. Les intégrationnistes pouvaient applaudir tant qu'ils voulaient l'Acte unique européen, celui-ci ne devenait pas réalité du fait de leur conviction fondamentale d'étendre le supranationalisme mais plutôt du fait d'un besoin partagé d'apporter une réponse aux problèmes croissants de la compétitivité et du chômage.

Il a été avancé dans le passé que le progrès vers l'intégration s'était fait "à la dérobée". Selon ce point de vue les changements constitutionnels qui ont eu lieu dans le passé auraient été ourdis par un mystérieux groupe de bureaucrates au programme caché ou obscur. Tout en estimant que l'opinion publique ne fut pas toujours aussi informée qu'elle aurait pu l'être sur les implications constitutionnelles détaillées du partage de souveraineté, je ne crois pas qu'il y ait eu le moindre secret dans ce processus. Il fut exhaustivement discuté des changements constitutionnels à chaque étape de développement institutionnel. Les implications de la progression vers l'Union européenne furent pleinement expliquées par exemple aux électeurs d'Irlande et du Royaume-Uni en termes clairs et sans ambiguïté au cours des débats sur l'adhésion et sur les référendums qui suivirent. Nier ensuite par exemple qu'il y eût la moindre acceptation de la juridiction suprême de la Cour de justice européenne ou que l'objectif d'atteindre une "union encore plus étroite" pouvait fort bien nécessiter un engagement sur le plan de la défense consiste à défigurer l'histoire.

Cependant, le fait de souligner ce que certains nient au sujet de cette signification initiale des engagements constitutionnels découlant de la qualité de membre, ne veut pas dire que le processus d'adoption de la législation ordinaire par directives ou règlements ait été mené de façon satisfaisante. Il ne l'a pas été. La faute en revient nettement au Conseil. Il est de la plus grande ironie que le Conseil ait substantiellement évité toute critique au sujet des lois qu'il a promulguées alors qu'il est le principal responsable de leur promulgation.

Les Etats membres, ou du moins une majorité d'entre eux, se sont employés non seulement à garder le secret sur leurs délibérations mais se sont également efforcés de critiquer les "amorphes bureaucrates de Bruxelles" pour leurs propres actes législatifs. Tout changement institutionnel devrait se concentrer en particulier sur le besoin urgent d'augmenter la responsabilité du Conseil par le biais de la transparence et devrait comprendre un accord politique clair stipulant que les parlements nationaux jouiront du droit de regard nécessaire sur les décisions de leurs propres ministres. Il est essentiel de faire progresser ce débat plutôt que de tomber dans le piège manifeste de faire porter le poids du mécontentement populaire sur les questions politiques à la Commission européenne, au Parlement ou à la Cour.

La seule bonne chose à attendre du traité de Maastricht regardait le chapitre sur l'Union économique et monétaire. La réalisation de l'union monétaire, si elle a lieu, aura un effet irréversible et extrêmement profond sur l'Union européenne. L'instabilité récente au sein du système à la suite des pressions dont nous avons été témoins souligne les risques pendant ce temps-là qu'on puisse faire dérailler ce processus. Pour autant qu'on puisse souhaiter que ce but soit atteint en 1997, je ne peux y croire pour cette date. 1999 sera probablement l'année décisive. Une relative stabilité des prix alliée à une inflation basse continue me donne l'assurance que l'union monétaire sera alors accomplie pour au moins un grand nombre des membres de l'Union.

VI Questions pour la CIG de 1996

Le résultat le plus important à attendre de la Conférence intergouvernementale de 1996 est peut-être une vision de l'avenir de l'Union à laquelle les citoyens européens puissent se rapporter. L'absence d'une telle vision - excepté le concept de monnaie unique - fut une tragique erreur dans le processus du traité de Maastricht. Les documents présentaient vraiment tous les signes d'un croisement entre une girafe et un chameau réunis par un comité de

technocrates. Ils sont remplis d'un jargon incompréhensible donnant prise par là aux pires caricatures mises en avant par les Eurosceptiques.

Il faut éviter de répéter cette erreur. Il faut démontrer que les nouvelles tâches à assigner à l'Union répondent vraiment à des besoins réels qui peuvent aisément être perçus par les gens, que des questions de guerre et de paix sont en jeu, de prospérité et d'emploi, de valeurs démocratiques et de droits de l'homme, du rôle de l'Europe dans le monde, etc... De plus les questions et les structures qui émergent de la CIG devraient être aisément explicables. Comme il est élégant et facile à saisir le concept initial de la Communauté, et cependant comme il reste empreint de subtilité et adaptable à toute une série d'exigences! Comparez ce système et la méthode de la Communauté avec le méli-mélo de "piliers" et de structures compartimentées du traité de Maastricht. La CIG de 1996 est une occasion importante de rationaliser la structure du processus décisionnel de l'Union et de garantir la capacité des institutions à agir dans l'intérêt commun de l'Union. Elle fournirait également l'occasion d'établir, en termes constitutionnels clairs et simples, les valeurs et les objectifs de base de l'Union destinés à guider sa législation et ses actions à la fois dans les questions intérieures et extérieures.

Les tâches qui doivent être facilitées par la conférence intergouvernementale de 1996 comprennent l'accomplissement de certaines politiques essentielles pour étayer le marché intérieur européen.

Premièrement, la réalisation de l'union économique et monétaire et une monnaie unique sont aux années 90 ce que le programme législatif de marché unique fut aux années 80. Comme pour le marché unique nous aurons besoin de force et de visions politiques pour mener cela à bien dans les délais prévus. Le bénéfice psychologique pour l'Union et les réels bénéfices pour ses peuples sont considérables. Intérieurement, les disciplines que cela imposera renforceront les économies de l'Europe. Extérieurement, cela rehaussera grandement la position de l'Europe dans les affaires économiques et monétaires internationales et fournira un foyer de stabilité dans un monde qui assistera dans l'avenir à des mouvements de capitaux encore bien plus importants que ceux dont il a été témoin dans le passé récent.

Deuxièmement, la politique commerciale commune de l'Union devrait être développée de façon à devenir une politique économique extérieure commune et explicitement reconnue comme un domaine relevant de la compétence de l'Union. Cela constituerait un développement logique du marché unique et de l'union économique et monétaire. Sur le plan pratique, cela reviendrait à admettre la réalité que la Commission et les Etats membres assument déjà un niveau élevé de coordination sur les questions économiques qui ne sont pas strictement couvertes par le texte de l'article 113. Ainsi, par exemple, malgré le fait que la Cour ait établi que les services et la protection de la propriété intellectuelle étaient des domaines de compétence mixte dans la mesure où les accords internationaux étaient concernés, ce ne fut pas un motif de différend que la Commission, pour être efficace, agisse comme unique négociateur au nom de l'Union pendant l'Uruguay-Round. Faire carrément rentrer la politique économique extérieure dans la compétence de l'Union renforcerait grandement le pouvoir de négociation de l'Union sur le plan international.

Troisièmement, il semble souhaitable de reconnaître plus explicitement les liens qui existent entre le pilier 3 (justice, affaires intérieures et coopération policière) et la question inachevée du marché intérieur ainsi qu'avec d'autres domaines politiques de l'Union. Le lent progrès accompli depuis Maastricht met à nouveau l'accent sur les désavantages d'un mécanisme intergouvernemental dépourvu de la force motrice d'une institution autonome agissant dans le cadre d'un mandat clair. Il n'est absolument pas logique d'opter pour une structure intergouvernementale dans ce domaine et l'impossibilité qui en a découlé de faire émerger quoi que ce soit de valable de ce processus devrait mettre clairement l'accent sur la nécessité de ramener ce pilier dans la méthode communautaire avec la Commission jouant son rôle normal.

Les efforts du traité de Maastricht pour établir une efficace politique étrangère et de sécurité commune (PESC) nous ont légué d'étranges hybrides. D'une part, "le caractère très spécifique de la politique étrangère et de sécurité" a eu tendance à maintenir ses structures séparées des autres "piliers" de l'Union. D'autre part, les limitations de l'intergouvernementalisme ont vu d'abord la création d'"un secrétariat politique" et ensuite l'incorporation de celui-ci dans le secrétariat du Conseil et les efforts entrepris pour étendre sa capacité d'analyse et de programmation.

Cependant, il est évident que ces structures rudimentaires et essentiellement intergouvernementales ne sont pas suffisantes pour faire face à l'ampleur des défis potentiels qui attendent l'Europe. Le récent rapport du groupe d'experts de haut niveau au sujet de la PESC élaboré à la requête de Hans Van den Broek est une terrible dénonciation de l'incapacité d'agir en réponse à des risques et dangers manifestes. Il a certainement raison de notifier l'urgence d'une possibilité institutionnelle de faire des propositions politiques et de pousser plus loin le processus. La CIG de 1996 doit relever ces lacunes en mettant au point les moyens appropriés pour aborder la stabilité en Europe centrale et orientale, pour développer une politique stratégique vis-à-vis des pays du Bassin méditerranéen, pour donner une nouvelle jeunesse aux relations transatlantiques et pour faire le tri des structures comportant des responsabilités en ce qui concerne la défense européenne.

Pour développer et mener à bien une approche stratégique commune à l'égard de ces questions, il faut introduire les améliorations institutionnelles nécessaires, en tenant compte de points tels que le désir de développer des forces européennes embryonnaires comme l'Eurocorps, d'intégrer l'UEO en tant que bras militaire de l'Union, de contribuer à un rôle cohérent de l'Europe au sein de l'OTAN, y compris des programmes s'étendant jusqu'aux nations de l'Europe de l'Est et à la CEI, d'engager les USA dans un plus vaste concept de relations de sécurité, englobant des intérêts économiques communs en plus des préoccupations traditionnelles, de créer un pouvoir de direction au sein de l'OSCE et de contribuer aux opérations de sécurité de l'ONU.

Quelle que soit l'approche finalement décidée quant aux diverses questions, la résolution des dilemmes de l'après-guerre froide ne peut plus guère être reportée et, tout en devant assurément respecter le désir de non-participation de certains, il est irréaliste de penser que de tels refus pourraient être utilisés pour empêcher d'autres pays de faire ce qu'ils jugent essentiel pour leur sécurité.

VII Perspectives et priorités institutionnelles

Si l'on considère la série de questions identifiées comme devant être examinées à la CIG de 1996, on peut être pardonné de penser que l'Union européenne vit dans un monde de chaos institutionnel. Cependant peu soutiendraient que les tâches majeures de l'Union peuvent être efficacement accomplies à titre individuel par les Etats membres qui constituent l'Union. En ce sens, l'Union agit pour renforcer la participation des Etats membres à un monde interdépendant. Elle crée une série d'intérêts communs auxquels les peuples d'Europe peuvent s'identifier et qu'ils peuvent soutenir. Cependant les procédures et les structures que nous a léguées Maastricht ont grandement besoin d'être allégées. L'Europe doit rationaliser ses structures et revenir une fois de plus à l'esprit de ses pères fondateurs parmi lesquels Monnet tient une place particulièrement honorable.

Monnet, dans ses mémoires, démontrait une conscience aiguë des sensibilités engagées dans le processus de développement de structures européennes. Pour lui les compétences et les pouvoirs d'une institution n'étaient pas des fins en soi, mais des moyens d'arriver à des fins, et les pouvoirs visés étaient tellement proportionnés à la tâche que sa logique était très convaincante. Plus récemment, on a l'impression que les conflits inter-institutionnels regardant les pouvoirs sont moins déterminés par les besoins et les tâches de l'Union que par la tendance des bureaucraties existantes de se battre pour leurs propres prérogatives de pouvoir et d'influence. La structure institutionnelle originelle créée par les Six se souciait de bien davantage que de la localisation du pouvoir; elle était intimement liée au processus d'intégration même. Monnet avait profondément conscience de l'importance et des personnalités et des institutions lorsqu'il déclarait: "Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions".

La structure institutionnelle de la Communauté européenne se distinguait de tout ce qui l'avait précédée par les dispositions prises pour assurer un vote majoritaire qualifié et par la création de la Commission en tant qu'institution autonome dotée de pouvoirs exclusifs d'initiative législative, chargée d'appliquer la loi de la Communauté. Une telle autonomie était indispensable car il était reconnu que les organisations intergouvernementales n'imagineraient pas de par leur nature des politiques dans l'intérêt de toute la Communauté. Elles ne promouvraient pas non plus l'intégration économique ni n'agiraient en tant que gardiennes du traité.

Nous devons rejeter l'intergouvernementalisme, non pour des raisons idéologiques, mais simplement parce que l'expérience (non en dernier lieu dans le deuxième et le troisième piliers du traité de Maastricht) montre que cela ne

peut fonctionner. Aujourd'hui nous devons, à la place, réinventer l'élégante méthode institutionnelle de Monnet et l'adapter aux nouvelles réalités auxquelles est confrontée l'Union européenne et nous devons la maintenir simple et sans complication. Nous devons, comme l'a dit Jacques Delors, prévoir une Union européenne avec pas moins de 30 Etats membres.

La composition de la Commission a évolué depuis les règles appliquées dans une Communauté initiale de six membres. Tandis que le rôle de la Commission en tant qu'initiatrice des lois et gardienne des traités reste éternellement valable, la question se pose sérieusement de savoir si la Commission doit continuer à être composée selon les règles originelles. Il y a déjà des signes qui montrent que l'actuelle dimension de la Commission n'est pas favorable à l'efficacité.

De façon plus fâcheuse, il est parfois avancé que lorsque des décisions délicates portant sur des questions exclusivement de la compétence de la Commission comme le contrôle des subventions accordées par les Etats sont nécessaires, les préoccupations nationales prennent de plus en plus le pas sur les intérêts de l'Union.

On se plaint qu'il n'y ait pas assez de vrais portefeuilles à distribuer - il s'agirait plutôt de trouver un poste pour la personne que la personne juste pour le poste! On a avancé que le problème pourrait être résolu par l'accord des grands pays de renoncer à un de leurs deux commissaires, ou que les pays plus petits devraient se contenter à tour de rôle de postes à la Commission ou accepter des postes de commissaire associé. Ces suggestions, cependant, ne tiennent pas compte du rôle crucial de la Commission en tant qu'institution autonome responsable de l'intérêt commun et indépendante des pressions nationales particulières.

Il y a de solides arguments en faveur de la proposition selon laquelle dans la situation actuelle de l'Union le nombre des membres de la Commission devrait être établi sur la base de ce qui est nécessaire à la Commission pour constituer un bras exécutif efficace de l'Union. Il faudrait reconnaître dès le début que ce nombre serait probablement inférieur à celui des Etats membres. Toutefois, je ne pense pas qu'il soit souhaitable, du moins en ce moment, que la Commission ait moins de membres qu'il n'y a d'Etats membres. En disant cela je reconnais la contradiction que cela amène. Si la Commission ne représente pas les intérêts nationaux, pourquoi devrait-elle comprendre un membre pour chaque Etat membre?

Tout bien considéré cependant, je crois que la crédibilité de la Commission exige probablement la qualité de membre pour tous les Etats et il n'est pas politiquement possible de suggérer le contraire. Mais la Commission elle-même doit faire beaucoup plus pour discipliner ses membres lorsqu'ils suivent un programme national et le Parlement devrait faire de même. De plus, les membres de la Commission devraient être nommés, en consultation avec les gouvernements des Etats membres, par le président de la Commission lequel devrait déjà avoir été nommé conjointement par le Conseil européen et le Parlement. La Commission ainsi nommée devrait être élue à ses fonctions par le Parlement et le Conseil.

Une Commission constituée de cette façon devrait jouir d'une considérable légitimité en termes de son mandat et d'une semblable autonomie en tant qu'institution chargée de l'intérêt commun. Par voie de conséquence cette autonomie devrait également prêter son concours pour obtenir plus de votes majoritaires au sein du Conseil. On oublie souvent que le Conseil aussi est une institution de l'Union chargée de responsabilités et d'obligations légales de l'Union. En ce qui concerne le "déficit démocratique" au sein de l'Union, il y a encore beaucoup à faire pour arriver à la responsabilité démocratique par l'entremise du Conseil. Ses procédés doivent bénéficier de plus de transparence. Il a une responsabilité particulière à l'égard des parlements nationaux des Etats membres, et davantage pourrait être fait pour associer les représentants des parlements nationaux à ses délibérations législatives. En tant que part de l'effort global pour garantir la responsabilité démocratique des institutions de l'Union, une procédure de co-décision rationalisée devrait être plus généralement appliquée de façon que les négociations et le développement législatifs soient conduits dans le cadre d'un "trialogue" Parlement-Conseil-Commission. Les procédures de vote au Conseil et au Parlement sur toutes les questions de compétence de l'Union devraient viser à assurer des décisions, non à causer l'obstruction ou l'inertie.

A part le fait d'élargir son rôle à travers de nouvelles procédures de sélection du président et des membres de la Commission et une application plus généralisée de la procédure de co-décision, le Parlement devrait aussi avoir un

rôle plus important en garantissant la responsabilité de la politique étrangère et de sécurité commune, de la justice et des affaires intérieures. Dans le contexte de l'extension, sa composition devrait être limitée par le nombre.

Etant donné les perspectives très divergentes parmi les Etats membres sur l'avenir de l'Union, et le point de vue central fermement soutenu que l'Union ne peut guère plus longtemps différer de se donner les instruments nécessaires pour diriger sa destinée, il n'est pas étonnant que la possibilité de diverses solutions géométriques soit ouvertement défendue afin de permettre à ceux qui sont "capables et décidés" d'aller de l'avant. C'est un terrain dangereux car le corollaire de la progression de la partie centrale est la possibilité de retrait des "non-capables" ou des "non-décidés" et la tentation de faire l'essai d'une Europe à la carte avec toutes les incertitudes légales et toutes les tendances centrifuges auxquelles donnerait lieu la perte de la méthode de la Communauté. Cependant, si on regarde au-delà de l'actuelle composition de l'Union vers une composition potentielle plus vaste, il est évident que pour quelque temps la capacité de se livrer à une vaste gamme de politiques centrales est confuse. Quelles sont les règles potentielles qui pourraient se dessiner pour tracer notre itinéraire sur ce dangereux terrain?

Premièrement, il faut admettre que l'adhésion à l'ordre légal existant est irréversible - se retirer d'accords déjà ratifiés ne devrait pas être possible.

Deuxièmement, certains programmes politiques, par exemple les critères de convergence pour l'UME, envisagent clairement la possibilité que certains Etats clés se qualifient pour la participation et d'autres non dans l'avenir immédiat. Dans le cas d'autres programmes politiques, comme la sécurité et la défense, il peut s'agir davantage de critères politiques que techniques. Si les Etats clés décident qu'une politique de défense commune ou que l'UME et une monnaie unique sont essentielles à la sauvegarde des intérêts - il doit être clair que cette entrée est valable pour tous les autres une fois qu'ils ont rempli les conditions; il ne peut y avoir de discrimination. Et, entre temps, il faudrait promouvoir un dialogue intensif, des consultations et des actions pratiques pour aider ceux qui risquent de rester en arrière à rattraper les autres.

La raison la plus convaincante pour laquelle de substantiels progrès dans la voie de l'intégration doivent constituer l'objectif obligatoire de la conférence intergouvernementale est le besoin impératif de trouver une réponse adéquate et de fournir une contribution positive au monde extérieur en pleine mutation, d'une instabilité réellement dangereuse. Une des raisons pour laquelle une telle perspective jouit d'un large consensus hors de l'Europe est que les autres voient ce que certains d'entre nous apparemment ne voient pas.

Une Europe plus unie contribuerait de façon positive à la paix et au progrès de notre époque. En suivant la méthode de la Communauté, à travers le développement institutionnel basé sur la souveraineté partagée, les décisions qui doivent être prises à l'avenir seraient forcément à la fois mesurées et fondées sur des principes. L'équilibre résultant de la vision commune d'un vaste groupe de pays, riches de leurs diversités et de leur expérience historique, donne une certitude aujourd'hui, de modération.

Le partage de la souveraineté en politique extérieure ne serait pas un moyen d'inaction. La comparaison entre la contribution réussie de l'Union européenne à la conclusion de l'Uruguay-Round du fait de sa position unique dans les négociations, et la confusion qui entoure la réaction de l'Union aux récents événements politiques internationaux prouve éloquemment une réalité différente.

L'Europe doit présenter un front uni si elle veut jouer un rôle efficace dans les affaires internationales. La poursuite de sa cohésion intérieure n'exige pas moins. De façon plus importante encore, des questions mondiales fondamentales pour l'avenir de l'humanité - des questions comme l'environnement, les conflits ethniques et les divisions naissantes entre les civilisations, la pauvreté et la prolifération nucléaire - demandent une contribution européenne positive et cohérente.