

F.8
473
16

U0701
Donative
U-2644/NP

*Perspectives Européennes
après 1993*

Leçon inaugurale
d'ouverture de l'année académique 1992/93

donnée par M.

EMILE NOËL

Président de l'Institut universitaire européen



x



UNIVERSITAT DE BARCELONA
Barcelona, 28 de setembre de 1992

Barcelone a vécu cet été à l'heure mondiale, avec les XXV^{èmes} Jeux Olympiques dont la préparation et le déroulement ont transformé votre cité. En plaçant, quelques semaines plus tard, la rentrée universitaire sous le signe de l'Europe, l'Université de Barcelone reste dans la grande tradition académique: dépasser le conjoncturel et mettre l'accent sur l'essentiel.

La précédente décennie a été celle des bouleversements révolutionnaires en Europe centrale et orientale et aussi celle du changement dans la Communauté européenne. Les transformations ainsi engagées modifieront profondément d'ici la fin du siècle, le paysage européen, si la volonté des peuples et des gouvernements se confirme.

Ce sont quelques-unes de ces perspectives que je voudrais évoquer devant vous. Les péripéties qui marquent le processus d'approbation du Traité de Maastricht ne doivent pas les faire oublier. Le débat public, engagé en France, a eu des échos dans plusieurs autres pays où la décision est laissée au Parlement, et cela a mis au grand jour des préoccupations d'un grand nombre de citoyens: méfiance devant l'opacité du système communautaire, dénonciation de la technocratie, crainte qu'il ne soit porté atteinte à l'identité nationale. Le Traité du Maastricht visait précisément à corriger certains de ces défauts, nous le verrons tout à l'heure, mais sa complexité a fait que ces changements ont été mal perçus. Il faudra en tirer la leçon.

L'ampleur de cet débat et aussi le taux élevé de participation au scrutin donne au résultat positif du référendum français, même s'il a été obtenu à une étroite majorité, une signification politique véritable. Il faut espérer que les procédures de ratification seront menées à bien dans les autres pays et que le dialogue avec le Danemark sera prochainement rouvert, afin de créer les conditions qui permettront de convaincre le peuple danois de rejoindre ses partenaires. Le Conseil européen d'octobre aura à en débattre. Je ne sous-estime pas la difficulté de ces conversations, tout en espérant une conclusion favorable dans le double intérêt du Danemark et de ses partenaires de la Communauté.

* * *

L'accent mis au cours des derniers mois sur la ratification du Traité sur l'Union européenne ne doit pas faire oublier que l'"objectif 1992" que la Communauté s'était fixé il y a sept ans, au printemps de 1985, sera largement atteint à l'échéance prévue. L'essentiel des décisions à prendre sont déjà acquises ou le seront prochainement et leur mise en oeuvre est accélérée dans chacun des Douze. Il faut s'attendre à ce que des mesures pratiques permettent d'alléger ou de supprimer les contrôles aux frontières sur les personnes, ce qui rendra sensible à chaque citoyen en déplacement le changement intervenu. C'est une considération d'ordre politique et psychologique de grande importance, qui devrait stimuler les efforts des gouvernements et des administrations pour arrêter en coopération étroite les dispositions qui rendront possible la libre circulation des personnes sans porter atteinte à l'efficacité de la lutte contre la drogue ou la criminalité.

Que l'"objectif 1992" soit atteint ne signifie pas qu'un changement radical interviendra le 1^{er} janvier 1993. Même si la réglementation est modifiée, le comportement des opérateurs économiques, et aussi celui des administrations ne se transformeront que progressivement. Cela a été clairement établi par les recherches comparatives menées, au cours des trois dernières années, par l'Institut universitaire européen (professeur Jürgen

Schwarze) en coopération avec des Instituts de recherche ou d'études européennes des différents Etats membres. Il a été possible d'identifier, sur des dossiers précis, les lenteurs et les blocages ainsi que leurs causes, et cela donnera un fondement scientifique aux actions d'information que la Commission européenne voudra organiser ou encourager, avec le concours des organisations professionnelles comme des services gouvernementaux.

La réalisation du marché intérieur a été largement anticipée par nombre d'opérateurs économiques dans leurs programmes d'investissements, au cours des dernières années. Il leur faut maintenant, et particulièrement aux petites et moyennes entreprises, adapter leurs techniques d'exploration des marchés ou leur démarche commerciale aux réalités nouvelles d'un marché continental. Il faut également veiller à ce que la mise en oeuvre des nouvelles réglementations, d'origine communautaire, se fasse sans bureaucratie inutile. Ce sont des tâches de longue haleine, qui occuperont une bonne partie des années '90, mais ces délais inévitables auront aussi une contrepartie positive, celle de faciliter les transitions et de permettre aux mesures correctives -aux mesures de solidarité européenne- d'avoir un plein effet.

Parlant dans ce cadre universitaire, je ne voudrais pas manquer l'occasion de souligner que cette mise en oeuvre effective du marché intérieur (notamment dans des secteurs sensibles comme l'agro-alimentaire, les transports ou les marchés publics) pourrait faire l'objet d'études interdisciplinaires, associant juristes, économistes et politologues avec le concours des organisations professionnelles et syndicales.

* * *

Le marché intérieur est, dans l'absolu, indépendant du Traité de Maastricht, même si la conclusion de celui-ci a donné un nouvel élan aux travaux. Une fois le nouveau Traité en vigueur, sa mise en oeuvre sera également progressive, en conséquence des calendriers précis qu'il comporte. Essayons d'identifier comment interviendront les principaux changements.

C'est d'abord le "non-dit" du Traité qu'il faudra rendre explicite, comme cela avait été le cas, en 1987-1988, avec l'Acte unique européen. Il s'agira, pour l'essentiel, de fixer l'ampleur de l'effort de solidarité à consentir pour permettre une meilleure cohésion économique et sociale et d'assurer à la Communauté les ressources correspondantes -mesures qui font l'objet du "paquet Delors II", dans la terminologie de Bruxelles. Le Traité de Maastricht fixe des orientations politiques tout à fait claires, mais il n'appartenait pas aux négociateurs d'en tirer des conclusions chiffrées et opérationnelles. C'est la responsabilité des Institutions, et particulièrement du Conseil, mais aussi du Parlement européen, à l'initiative de la Commission. Les discussions sont bien engagées, même si elles ont été ralenties par le souci de ne pas compliquer certaines procédures internes de ratification, et il ne fait pas de doute pour moi qu'un résultat satisfaisant sera obtenu à la fin de 1992, ou dans le début de 1993 s'il faut "arrêter les horloges" pendant quelques semaines, comme cela a été souvent le cas dans la Communauté. Cela fait, la Communauté aura à nouveau les moyens financiers de sa politique pour la reste de la décennie.

* * *

1993 sera une année d'exploration et d'expérimentation des nouvelles dispositions stipulées dans le Traité de Maastricht, lesquelles pour la plupart, ne prendront pleinement effet que dans les années suivantes. Je voudrais examiner quatre d'entre elles, de loin les plus importantes, pour montrer ce que pourra être leur impact probable sur le cadre européen.

Et d'abord, la **démocratisation** de la Communauté. Dès l'entrée en vigueur du Traité -donc au début ou vers le début de 1993- le Parlement européen disposera de nouveaux pouvoirs législatifs. Une procédure de co-décision Parlement-Conseil sera d'application dans une quinzaine de domaines politiquement importants, à commencer par tout ce qui touche à l'achèvement et à la gestion ultérieure du marché intérieur et ce changement majeur du rôle du Parlement sera renforcé encore par une sensible extension des cas où son avis conforme sera requis avant que le Conseil décide. Il en sera ainsi, en particulier, pour tous les accords internationaux de quelque importance que la Communauté conclura à l'avenir.

La démocratisation du système communautaire ne se limitera pas au renforcement du Parlement. Le Traité instaure une citoyenneté européenne, grâce aux initiatives et à l'instance de l'Espagne, et particulièrement du chef du gouvernement espagnol. Les premières décisions d'application devraient intervenir dès l'année prochaine, pour ce qui est de la participation à l'élection du Parlement européen et de la protection consulaire. C'est aussi dès 1993 que, suivant toute vraisemblance, le Parlement européen désignera le "médiateur" auquel tout citoyen européen pourra s'adresser, s'il a une plainte à soumettre à l'encontre des Institutions communautaires.

Ce ne sera toutefois qu'en 1995, après le renouvellement du Parlement européen (juin 1994) qu'interviendra une autre mesure majeure de démocratisation: l'intervention directe du Parlement européen dans la désignation de la Commission européenne et de son Président. Une nouvelle Commission prendra en effet ses fonctions au début de 1995. La durée de son mandat sera alignée sur celui du Parlement (cinq ans). Le Parlement nouvellement élu aura été consulté **avant** que les gouvernements désignent son futur Président, et la Commission toute entière (Président et membres, une fois désignés) devra faire l'objet d'un vote d'approbation du Parlement avant d'être nommée par commun accord des gouvernements.

Ces votes du Parlement, qu'il s'agisse du Président ou du collège, vont être l'élément décisif dans la procédure de nomination de la Commission -l'intervention finale des gouvernements n'ayant ensuite qu'une valeur formelle plutôt que substantielle. Le caractère politique de la Commission en sera considérablement renforcé: elle sera une Institution élue et non plus nommée. Le contrôle du Parlement sur la Commission deviendra plus exigeant, et la possibilité d'une censure de la Commission par le Parlement sera désormais effective, dès lors que le Parlement interviendra pleinement dans le remplacement d'une Commission censurée.

L'accroissement des pouvoirs du Parlement, par la co-décision, l'avis conforme et une participation décisive à la nomination de l'exécutif, va transformer profondément le système institutionnel de la Communauté. Au dialogue Commission-Conseil qui l'a caractérisé jusqu'ici se substituera peu à peu une discussion à trois -Parlement, Conseil, Commission- dans laquelle le rôle du Parlement sera appelé à devenir prédominant.

* * *

Parlons ensuite de la **subsidiarité**. Ce terme peu courant recouvre l'obligation nouvelle, inscrite dans le Traité, que la Communauté n'intervient "que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire" (article 3 B du Traité).

C'est une réponse à une critique, fréquemment répétée depuis trente ans, que la Communauté intervient dans trop de domaines et le fait d'une façon trop détaillée et tatillonne. La responsabilité de cette attitude doit être partagée par l'ensemble des Institutions qui concourent au processus législatif, Commission, Parlement comme Conseil. Elles fournissent toutes une contribution à la complexité de la législation communautaire ...

L'injonction inscrite dans le Traité de Maastricht restera-t-elle un vœu pieux? Un changement de comportement doit être rapide et significatif pour avoir un effet réel. C'est ce qu'ont compris la Présidence (britannique) du Conseil et la Commission qui ont annoncé rapports et délibérations pour le prochain Conseil européen. 1993 devrait donc être l'année d'un changement en ce domaine, et ce serait de grande importance pour le développement ultérieur de la Communauté, celle des Douze et plus encore une Communauté élargie. En effet, bien appliqué, le principe de subsidiarité, loin de freiner le développement de la Communauté, le fera porter sur ce qui est le plus significatif et le plus utile pour ses citoyens.

* * *

Une **politique extérieure et de sécurité commune** sera instituée à partir de 1993, par la mise en oeuvre graduelle d'activités communes, politique qui pourra inclure, à terme, la définition d'une politique de défense commune, ce qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. Cette politique sera conduite, non par la Communauté, mais par l'"Union européenne", nouveau concept introduit par le Traité de Maastricht.

C'est une des parties les plus ambitieuses de ce Traité, du point de vue des objectifs assignés, mais aussi la plus modeste du point de vue des moyens accordés pour atteindre ces objectifs. Ces moyens et les procédures correspondantes ne diffèrent pas sensiblement de ce qui était déjà établi dans l'Acte unique européen de 1987, lequel s'était limité à consolider et institutionnaliser l'acquis de la coopération politique ...

Nos divers gouvernements sont-ils prêts à aller plus loin? Les occasions d'engager une "action commune" de l'Union européenne dans des domaines où "les Etats membres ont des intérêts importants en commun" (article J 1 du Traité) ne manquent pas, dans une conjoncture internationale mouvante et troublée. Encore faut-il que l'Union soit effectivement capable d'action, et non pas impotente, faute d'accord entre ses Membres. Or l'unanimité continuera à prévaloir, comme depuis le début de la coopération politique. Le seul assouplissement convenu est que, dans l'exécution d'une action commune, le Conseil peut décider -à l'unanimité- que certaines décisions seront prises à la majorité... On est en droit de manifester quelque scepticisme sur la portée d'une telle clause.

Le précédent de l'ex Yougoslavie, où les Douze se sont engagés, sans grande préparation, il faut le reconnaître, dans une action commune d'envergure a brutalement montré les limites de telles opérations. Le Conseil européen ou les Ministres des Affaires

étrangères sauront-ils prouver que Maastricht est un fait nouveau en cette matière, qu'il s'agisse de la politique extérieure ou d'un début de définition d'une politique européenne de défense? Pour le dire autrement, sauront-ils donner une interprétation dynamique aux articles si prudemment rédigés du Traité? Au moment où la Communauté et l'Union s'appêtent à s'engager dans un nouvel élargissement, ce devrait être une exigence minimale. Nul ne peut garantir qu'elle sera satisfaite.

* * *

Si les perspectives ouvertes par le Traité de Maastricht en matière d'union politique semblent bien modestes, reste sa pièce maîtresse, l'**union économique et monétaire**. Quel contraste entre la précision et la rigueur des engagements qu'elle comporte et la prudence (et les échappatoires) des textes sur l'union politique! Le lien que le Chancelier Kohl avait établi entre ces deux parties de la négociation a certes permis quelques pas en avant, mais cela reste bien loin des ambitions exprimées avant l'ouverture des conférences intergouvernementales.

Avec le traité d'union économique et monétaire, nos pays s'engagent dans un processus de rigueur économique, de discipline budgétaire et de stabilité monétaire qui les marquera profondément. Dans nombre d'entre eux, comme en Espagne, des décisions d'envergure ont déjà été prises par l'adoption de programmes multiannuels de convergence économique.

La crise monétaire des dernières semaines illustre ces exigences de manière dramatique. En dehors des facteurs émotionnels liés au déroulement de la campagne référendaire en France, l'ébranlement du système monétaire européen et les changements de parité de plusieurs monnaies ont été la conséquence de données objectives, liées tant à la situation économique des pays concernés qu'à la politique suivie par les autorités d'autres pays. Un effort de longue haleine est donc indispensable, pour réaliser la nécessaire convergence des économies et pour rétablir la confiance mutuelle et l'esprit de coopération, et il faudrait la maintenir jusqu'aux échéances fixées par le Traité (le début de 1997 ou, au plus tard, de 1999). On peut légitimement se demander, avec le Parlement européen, si ces délais ne sont pas trop longs, entraînant le risque de dérapages politiques dans l'un ou l'autre pays...

Quoi qu'il en soit, l'ensemble du dispositif arrêté à Maastricht a un caractère contraignant et irréversible vis-à-vis de tous les Etats participants, la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, le Danemark bénéficiant seuls d'un régime d'exception. L'union économique et monétaire sera donc le moteur qui maintiendra en mouvement -en mouvement rapide- l'ensemble de la Communauté pendant les prochaines années. Les réformes intérieures qu'elle imposera (comme, par exemple, l'indépendance des banques centrales), l'adoption de politiques économiques et de comportements budgétaires plus rigoureux et les impératifs du marché intérieur et d'une concurrence accrue transformeront le paysage économique. Dans le pays où je vis présentement - l'Italie - je puis constater chaque jour à quel point la prise de conscience des exigences européennes marque la conduite des autorités de l'Etat, des opérateurs économiques comme des organisations syndicales et professionnelles.

Une telle transformation économique ne peut se poursuivre très longtemps dans le vide politique. L'union monétaire, la monnaie unique sont l'un des fondements d'une structure fédérale qui reste à créer. Les négociateurs de Maastricht ont décidé d'attendre jusqu'en 1996 pour remettre l'oeuvre sur le métier. C'est donner trop de temps au temps, et d'autres circonstances, nous allons le voir, devraient contraindre à avancer l'échéance.

* * *

Mettre en oeuvre l'union économique et monétaire, sans parler des autres engagements du Traité de Maastricht, et parfaire le marché intérieur auraient dû suffire à mobiliser toute l'énergie des Institutions de la Communauté pour les prochaines années, ainsi qu'une bonne partie de celle des gouvernements. Les pressions extérieures qui s'exercent sur la Communauté ne l'ont pas permis: pressions des pays voisins, notamment des membres de l'Association européenne de libre échange et pressions des pays d'Europe centrale et orientale revenus à la liberté.

Sept pays sont dès à présent candidats à l'adhésion: l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Suisse, membres de l'AELE, ainsi que la Turquie, Chypre et Malte. Il est possible qu'un huitième pays, la Norvège, pose également sa candidature dans un proche avenir.

La Communauté avait, semble-t-il, escompté qu'en associant les pays de l'AELE au grand marché intérieur, par la création d'un "Espace économique européen", elle aurait une solution de rechange à un nouvel élargissement. Cette prévision ne s'est pas vérifiée. Au contraire, les difficultés de la négociation sur l'Espace économique et la complexité des procédures finalement arrêtées paraissent avoir accéléré les demandes d'adhésion... A sa réunion de juin, à Lisbonne, le Conseil européen s'est prononcé pour l'ouverture prochaine des négociations d'adhésion avec les pays de l'AELE, après que le Traité de Maastricht sera entré en vigueur et que le "paquet Delors II", que nous avons déjà cité, aura été adopté. En même temps, il a préconisé d'établir une coopération renforcée avec la Turquie, Chypre et Malte, sans parler d'adhésion pour le moment.

Comme il est normal, les négociations d'adhésion sont menées séparément avec chacun des pays candidats. Toutefois, une date unique devrait être prévue pour l'entrée du groupe de pays en cause et il serait indispensable qu'une conception d'ensemble soit arrêtée pour guider les négociateurs. C'est ce que la Commission avait proposé à l'ouverture des négociations avec l'Espagne et le Portugal, en soumettant au Conseil un rapport global -on l'avait appelé la "fresque"- sur les problèmes et les solutions à envisager dans les matières économique, sociale et institutionnelle. Ce sont aujourd'hui les questions politiques et institutionnelles qui pourraient faire l'objet d'une autre "fresque".

Questions politiques: les quatre pays de l'AELE candidats sont tous des pays dits "neutres". Certes, leur neutralité a des caractéristiques et des motivations diverses et les changements intervenus en Europe devraient permettre de la reconsidérer, en tout ou en partie. Si les Douze avaient déjà arrêté des orientations claires sur les principaux éléments de leur politique extérieure et de sécurité commune et avaient engagé de premières actions efficaces, il serait sans doute possible pendant la négociation, de demander et d'obtenir des engagements précis sur la pleine participation des nouveaux membres à cette politique, et également à la future politique commune de défense.

Toutefois, il est à craindre que les textes de compromis de Maastricht ne masquent mal des divergences encore profondes sur la nature et la finalité de cette "politique extérieure et de sécurité commune", en sorte que la Communauté et ses Etats membres seront incapables de formuler une exigence politique. Telle avait été la situation, lors des négociations d'élargissement de 1970/71, en ce qui concerne la finalité des Traités de Rome et nous ressentons, aujourd'hui encore, dans les prises de position du Danemark et de la Grande-Bretagne les conséquences des équivoques qui avaient été maintenues alors.

Questions institutionnelles aussi. Les Douze ont délibérément écarté des conférences intergouvernementales de l'année dernière les problèmes liés à de futurs élargissements. Ils ont renvoyé à la fin de cette année des décisions sur le nombre de membres du Parlement et de la Commission, dans la perspective d'un futur élargissement. Il est permis de penser que, pour assurer le bon fonctionnement d'une Communauté de seize ou dix-sept pays, il serait nécessaire de se livrer à une réflexion en profondeur sur la structure et le fonctionnement de l'ensemble des Institutions et sur leurs rôles respectifs: nouvel équilibre à établir entre grands et moyens pays au sein des Institutions, structure d'une Commission devenue plus politique, composition du Parlement et loi électorale unique, règles de majorité et abandon quasi-total de l'unanimité dans le Conseil, telles sont quelques-unes des questions auxquelles il faudra répondre à bref délai. Est-il sage d'attendre 1996 pour en discuter à dix-sept? Cela semble être le choix politique présent, mais cela signifie que l'efficacité des Institutions sera sensiblement affaiblie au moment même où les décisions majeures sur l'union économique et monétaire seront à prendre, précisément dans le courant de cette même année 1996.

* * *

Le succès même de la Communauté fait qu'y participer est aujourd'hui l'objectif politique des Etats libérés d'Europe centrale et orientale, des Etats baltes, d'Etats issus de l'éclatement de la Yougoslavie, peut-être de certaines des nouvelles républiques indépendantes issues de l'ex-Union soviétique. Est-il concevable d'envisager une organisation de l'Europe dans une structure communautaire rassemblant une trentaine de pays, aux caractéristiques, aux traditions et aux préoccupations tellement différentes? Il est trop facile d'esquiver la réponse en se fondant sur la situation économique et politique présente des pays concernés, qui ne leur permettrait pas de participer au marché intérieur ou à l'union monétaire avant de nombreuses années. Si la Communauté, une fois encore, se contente de répondre de cas en cas aux sollicitations extérieures, c'est sa crédibilité qui sera mise en cause.

Les accords bilatéraux (dits "accords européens") conclus ou envisagés avec les pays d'Europe centrale et orientale sont nécessairement déséquilibrés et ne pourront satisfaire longtemps nos partenaires. Etablir entre eux et la Communauté une structure multilatérale stable serait une meilleure réponse, si cette structure permettait une coopération significative en matière économique et commerciale et en matière politique, ainsi que l'organisation d'un programme commun de solidarité et de développement. C'est ce qu'une Communauté affermie et sûre d'elle pourrait proposer. Cela me semble proche du projet de "confédération" du Président Mitterrand, dont le contenu est toujours resté imprécis.

Faut-il aller plus loin? Avec trente pays, la Communauté ou l'Union européenne devrait devenir une authentique fédération pour continuer à assumer ses obligations et garder son efficacité. Tous nos pays y sont-ils déjà prêts? Les hésitations autour du Traité de Maastricht en font douter.

* * *

Comment résumer cet ensemble de constatations et de réflexions? Dans le court terme, le retour à la stabilité monétaire, le grand marché intérieur à la fin de 1992, l'achèvement des ratifications et l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, le "paquet Delors" sont des objectifs clairs et bien délimités.

A moyen terme, les perspectives européennes se brouillent. L'union économique et monétaire établira une sorte de "gouvernement économique", mais sans base politique réelle, tandis que la multiplication des adhésions, sans réflexion institutionnelle suffisante, peut saper l'équilibre et l'efficacité du système communautaire. Une réponse politique, qui soit à la fois crédible et fraternelle, est à donner aux aspirations des pays libérés d'Europe centrale et orientale.

Nous avons besoin d'une réflexion objective et indépendante sur ces questions. Le milieu académique pourrait y apporter une contribution majeure. Nous avons besoin aussi que les décideurs politiques arrêtent sans trop tarder leurs choix afin de proposer un objectif européen pour la fin de la décennie, comme Jean Monnet, Robert Schuman et quelques autres l'ont fait, il y a quarante ans, comme cela a été fait au cours des années '80. Je garde confiance en la Communauté et ses Institutions pour surmonter ce nouveau défi.