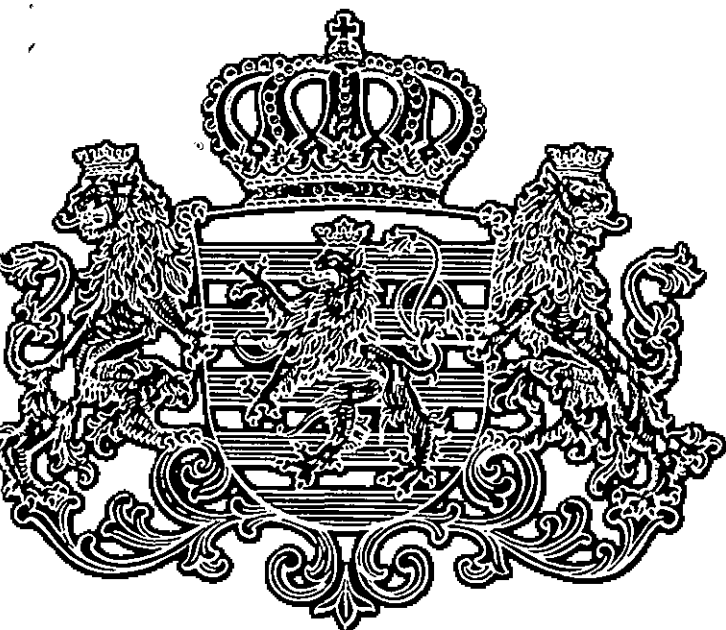


G. BONVICINI



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

**SERVICE INFORMATION ET PRESSE
DU GOUVERNEMENT**

10, bd. Roosevelt
L-2450 LUXEMBOURG
Téléphone: 478-1
Télex: 1727
Fax: 47 02 85 / 20090

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 14784

12 GEN. 1995

BIBLIOTECA

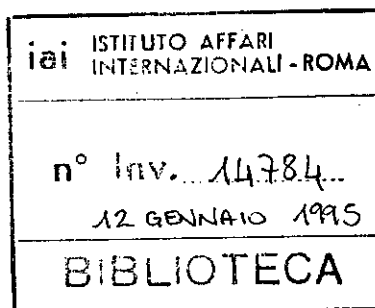
LES PRIORITÉS DE LA PRÉSIDENTE LUXEMBOURGEOISE

Trans European Policy Studies Association

Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman

Luxembourg, 6-7/XII/1990

- a. Programme
- b. Liste des participants
 - 1. "Der Binnenmarkt 1992: eine Chance für Europa und Luxemburg"/ Jacques Santer
 - 2. Discours de Jacques Santer, Sommet CSCE, Paris 19-21 novembre 1990
 - 3. "Les aspects institutionnels de l'integration monetaire"/ Jean-Victor Louis
 - 4. "Les institutions de l'Union européenne"/ Robert Toulemon
 - 5. "Les relations économiques européennes: la Communauté et les pays de l'Europe de l'Est"/
Marc Maresceau



PROGRAMME

LE THÈME

Jeudi, 6 décembre 1990

Thursday, December 6, 1990

I SÉANCE INAUGURALE - OPENING OF THE CONFERENCE (10 h. à 12 h.)

Introduction et bienvenue par le Prof. G. TRAUSCH,
Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches Européennes
R. Schuman

Allocution de M. J. SANTER, Premier Ministre
Allocution de M. J.F. POOS, Ministre des Affaires Etrangères
Présentation des propositions de TEPSA pour les conférences
intergouvernementales par le Prof. J. VANDAMME, Président de
TEPSA.

II DEUXIÈME SÉANCE - SECOND SESSION (14.30 h. à 18.30 h.)

Thème - Topic: L'Union économique monétaire

Président - *Chairman*: M. A. DONDELINGER, Docteur en droit
Introduction par M. J.-C. JUNCKER, Ministre des Finances.

Discussion générale avec interventions:

du Prof. J.-V. LOUIS, Président de l'Institut d'Etudes Européennes
de l'ULB

de M. J. KRIER, Président de l'Association des Banques et
Banquiers à Luxembourg

de M. J. GUILL, Directeur à l'Institut Monétaire Luxembourgeois
du Prof. O. BIEHL, Institut für Europäische Politik, Goethe Universität,
Frankfurt

du Prof. C. de BOISSIEU, Association Française pour l'Etude de
l'Union Européenne, Paris-Sorbonne.

Discussion générale avec interventions:

de M. J. MISCHO, Avocat Général à la Cour de Justice
des Communautés Européennes

de M. B. FAYOT, Député au Parlement Européen

de M. F. LAMOUREUX, Chef de cabinet adjoint du Président
de la Commission, *pressenti*

du Prof. J.P. JACQUÉ, Université R. Schuman, Strasbourg

du Prof. G. BONVICINI, Directeur de l'Istituto Affari Internazionali,
Rome.

IV QUATRIÈME SÉANCE - FOURTH SESSION (14 h. à 16.30 h.)

**Thème - Topic: Les relations économiques extérieures (EFTA,
GATT, accords d'association avec les pays de l'Est etc).**

Président - *Chairman*: M. P. PESCATORE, Juge honoraire à la Cour
de Justice des Communautés Européennes.

Introduction

par M. J.P. ZENS, Directeur adjoint des Relations Economiques
Internationales et de la Coopération
par le Prof. M. MARESCAU, Université de Gand.

Discussion générale avec interventions:

de M. H. AHLBORN, Président de la Chambre de Commerce,
Luxembourg

de M. M. ASSA, Président de la Fédération

des Industriels Luxembourgeois, *pressenti*

du Prof. T. FLORY, Association Française pour l'Etude

de l'Union Européenne, Université de Lille

du Prof. C. FRANCK, Groupe d'Etudes de Politique Européenne,
Université de Louvain-la-Neuve.

Lorsque le Luxembourg assumera la Présidence de la Communauté
Européenne le 1^{er} janvier 1991, deux Conférences intergouvernementales
auront été convoquées. L'une aura pour objectif de faire avancer
l'Union politique entre les Etats membres, l'autre de mettre en place
l'Union économique et monétaire. L'intégration de la coopération politique
et des questions communautaires, les problèmes de défense et de
sécurité, le rôle du Parlement européen, l'efficacité des mécanismes de
décision, la citoyenneté européenne, les perspectives d'introduction
d'une monnaie unique et d'une banque centrale européenne voilà un
échantillon des problèmes qui devront être débattus à fond par les deux
Conférences intergouvernementales, sous la direction et l'impulsion de
la Présidence.

A côté de ces événements-phare, les échéances internes et internationales
imposeront leur rythme.

1991 sera la dernière année utile pour l'adoption, sur le plan communautaire,
des mesures nécessaires pour la mise en place du grand Marché Unique
Européen à partir du 1^{er} janvier 1991. Les Etats auront besoin de la dernière
année précédant cette échéance pour donner effet interne à ces mesures.
La majorité des textes prévus par le livre blanc sur le Marché Unique
ont déjà été adoptés. Restent à prendre les décisions les plus difficiles,
techniquement ou politiquement. L'échéance 1991 a éveillé de grands espoirs
qui ne doivent pas être déçus. La Présidence devra faire un grand effort
d'imagination, de travail et de patience pour cerner les problèmes
qui subsistent et dégager des solutions.

Parallèlement, l'actualité internationale risque d'être plus fiévreuse
que jamais. Les bouleversements en Europe de l'Est ont élargi sensiblement
l'ère de la liberté et de la démocratie; ils ont aussi révélé au grand jour
d'immenses besoins de restructuration et d'assistance économiques dont
la Communauté Européenne ne saurait se désintéresser. La crise du Golfe,
à l'issue imprévisible, a d'ores et déjà jeté un voile sur les perspectives
économiques des pays industrialisés et crée de graves difficultés pour
de nombreux pays en voie de développement. La Communauté se trouve
ainsi confrontée à un triple défi:

- assister l'Union Soviétique et les autres pays de l'Europe Orientale;
- soutenir les pays les plus durement touchés par la crise du Golfe;
- ne pas créer de nouveaux déséquilibres au détriment de ses activités
traditionnelles, tant sur le plan interne (convergence entre pays
membres) qu'international (pays méditerranéens, ACP etc).

Si on peut espérer que l'Uruguay Round trouvera une heureuse conclusion
le jour même où se tiendra le séminaire, il n'en restera pas moins
que la mise en place de relations plus structurées avec les pays
de l'AELE continuera durant le 1^{er} semestre de 1991.

Une communauté toujours plus solide sera un élément de stabilité
indispensable dans un monde de plus en plus agité. Elle se doit de relever
le défi. Chaque effort visant à la rendre plus apte vaut la peine d'être
entrepris.

Vendredi, 7 décembre 1990

Friday, December 7, 1990

III TROISIÈME SÉANCE - THIRD SESSION (9 h. à 12.30 h.)

Thème - Topic: L'Union européenne

(institutions, coopération en matière de politique extérieure et de
sécurité)

Président - *Chairman*: M. R. PRYCE, Federal Trust for Education
and Research, London.

Introduction

par M. J. WEYLAND, Ambassadeur, Représentant du Grand-Duché
auprès des Communautés Européennes

par M. J.J. KASEL, Ambassadeur, Directeur des Affaires Politiques
et Culturelles au Ministère des Affaires Etrangères

par le Prof. W. WESSELS, Directeur de l'Institut für Europäische
Politik, Friedrich Wilhelm Universität, Bonn.

LA FINALITÉ DU SÉMINAIRE

Le premier janvier 1991, la présidence à la Communauté reviendra au Grand-Duché de Luxembourg.

Comme en 1985, il s'agira d'un semestre capital pour l'avenir de la Communauté. Les conférences intergouvernementales sur l'union économique et monétaire et sur l'union politique auront en effet été ouvertes par la présidence italienne les 13 et 14 décembre 1990; comme elles doivent être terminées fin 1991, l'essentiel du travail devrait normalement être accompli au cours du premier semestre. C'est dire l'ampleur de la responsabilité de la présidence qui doit conduire les débats, présenter les options et élaborer les arbitrages et compromis. Cette responsabilité est plus particulièrement lourde pour ce qui concerne l'union politique pour laquelle la préparation du dossier est nettement mieux avancée que pour l'union économique et monétaire.

Le but de la conférence consiste dès lors à confronter les vues d'experts européens avec des hommes politiques et des hauts fonctionnaires chargés de gérer le court terme. Cette confrontation devrait permettre de dégager une vision globale de la Communauté des années 1990 qui répondrait de mieux aux défis nouveaux posés aux Etats de l'Europe occidentale dans un monde de profonde mutation.

Trans European Policy Studies Association (TEPSA)

TEPSA est une association indépendante qui s'efforce de promouvoir, sur une base plurinationale et multidisciplinaire, les recherches sur l'intégration européenne dans le but d'alimenter et de stimuler le débat sur les options politiques à développer en cette matière. TEPSA regroupe principalement des instituts à objectif scientifique. L'association veille cependant à ce que les travaux de recherche aboutissent à des propositions de choix politiques opérationnels.

Les membres de TEPSA sont les groupes et les instituts suivants:

Federal Trust for Education and Research / London

Institut für Europäische Politik / Bonn

Istituto Affari Internazionali / Roma

L'Association Française pour l'Etude de l'Union Européenne / Paris (AFEUR)

Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie / Den Haag (ISEI)

Irish Association for European Studies / Dublin (IAES)

Groupe d'Etudes Politiques Européennes / Bruxelles (GEPE-SEP)

Centre Hellénique d'Etudes et de Recherches Européennes / Athènes (EKEME)

European Policy Unit of the European University Institute / Firenze

Spanish Group of European Studies / Madrid.

INFORMATIONS PRATIQUES PRACTICAL INFORMATION

Lieu de réunion *Conference place*

Centre de Conférences, Place de l'Europe, Kirchberg

La séance inaugurale aura lieu à la salle C; les autres séances à la salle B.

The opening of the conference will take place in room C; the other sessions in room B.

Langues de travail *Working languages*

Le français et l'anglais.

French and English.

Déjeuner *Lunch*

Les déjeuners des 6 et 7 décembre seront pris au Salon bleu du Centre de Conférences.

Lunch on December 6 and 7 will be offered at the "Salon bleu" at the Conference Centre.

Un dîner sera offert par le Gouvernement luxembourgeois jeudi soir, le 6 décembre à 20.00 heures.

A dinner will be offered by the Luxembourg Government on Thursday evening, December 6, at 8 p.m.

Pour toute information contacter :

For further information, please contact :

Centre d'Etudes et de Recherches Européennes R. Schuman

4, rue J. Wilhelm

L-2928 Luxembourg

Tél. 478-858

Fax 42 27 97

Centre d'Etudes et de Recherches Européennes Robert Schuman

Le Centre d'Etudes et de Recherches Européennes Robert Schuman est installé dans la maison natale de R. Schuman à Luxembourg-Clausen. Cette maison a désormais sa place dans le patrimoine culturel luxembourgeois et européen. Robert Schuman y est né en 1886 d'un père lorrain et d'une mère luxembourgeoise. Il y a passé les dix-huit premières années de sa vie.

Le Centre Robert Schuman a pour mission de promouvoir les connaissances sur l'histoire de l'unification européenne. Il travaille en réseau avec cinq universités des pays voisins pour encourager et coordonner les études dans ce domaine.

2

Centre d'Etudes et de Recherches Européennes Robert Schuman

LES PRIORITÉS DE LA PRÉSIDENTE LUXEMBOURGEOISE

Séminaire organisé avec le concours du
Ministère des Affaires Etrangères

jeudi 6 et vendredi 7 décembre 1990

CENTRE DE CONFÉRENCES DU KIRCHBERG
Place de l'Europe
Salles C et B

**Trans European Policy Studies
Association
TEPSA**

**"LES PRIORITES DE LA
PRESIDENCE LUXEMBOURGEOISE"**

*Quelques changements de dernière minute apportés
au programme*

Deuxième séance (jeudi après-midi: 14h30 à 18h30)

Intervenants:

M.F. GRULMS, Conseiller de direction à l'Association des
Banques et Banquiers à Luxembourg,
parlera à la place de M. J. Krier

M. S. KOLB, Conseiller de direction à l'Institut
monétaire luxembourgeois, parlera à la place de
M. J. Guill.

Le prof. P. MAILLET, Association Française pour l'Etude
de l'Union Européenne, Université de Lille I, remplacera
le Prof. C. de Boissieu.

Ajouter parmi les intervenants M. P. VAN DEN BEMPT,
G.E.P.E., Directeur général honoraire à la Commission
des C.E.

Troisième séance (vendredi matin: 9h à 12h30)

Conférenciers:

Le Prof. R. TOULEMON, Président de l'Association
Française pour l'Etude de l'Union Européenne,
remplacera le Prof. W. Wessels.

Intervenants:

Le Prof. R. HRBEK, Université de Tübingen, remplacera
M. F. Lamoureux.

**Quatrième séance (vendredi après-midi: 14h à
16h30)**

La présidence sera assurée par M. P. MERTZ,
Ambassadeur, Secrétaire général des Affaires étrangères.

Conférenciers:

M. J. CLOOS, Conseiller à la Représentation permanente
auprès des C.E., parlera à la place de M. J.P. Zens.

(b)

LES PRIORITES DE LA PRESIDENCE LUXEMBOURGEOISE

LISTE DES PARTICIPANTS

=====

FRANCE

Prof. Robert TOULEMON, Président de l'AFEUR, Paris
Prof. J.P. JACQUE, Président de l'Université de Strasbourg
Prof. T. FLORY, Université de Lille II
Prof. P. MAILLET, Université de Lille I
Prof. B. BARTHALAY, LYON
Mme M.F. D'HALLUIN, AFEUR, Paris

GRECE

Prof. C. STEPHANOU, Directeur de l'EKEME, Athènes
Prof. N. FRANGAKIS, EKEME (Greek Center for European
Studies & Research), Athènes

ANGLETERRE

M. R. PRYCE, Federal Trust for Education and Research,
Londres
M. G. MILLER, Director of the Federal Trust, Londres

IRLANDE

Mr. R. O'DONNELL, Secretary of IACES, Dublin

ALLEMAGNE

Prof. D. BIEHL, Institut für Oeffentliche Wirtschaft, Geld und
Währung, Frankfurt am Main
M. C. ENGEL, Institut für Europäische Politik, Bonn
Prof. R. HRBEK, Universität de Tübingen

ITALIE

Dr. G. BONVICINI, Directeur de l'I.A.I., Rome

PAYS-BAS

Prof. A. E. PIJPERS, Europa Instituut, Amsterdam

ESPAGNE

Prof. GOMIS

BELGIQUE

Prof. J. VANDAMME, Président de TEPSA, Bruxelles

M. R. RIFFLET, Vice-Président du Groupe d'Etudes Politiques Européennes, Bruxelles

Prof. J.V. LOUIS, Président de l'Institut d'Etudes Européennes de l'U.L.B., Bruxelles

M. P. Van den BEMPT, Groupe d'Etudes Politiques Européennes, Bruxelles

Prof. C. FRANCK, G.E.P.E. & Université de Louvain-la-Neuve

Prof. M. MARESCEAU, Université de Gand

M. E. SIMONS, Assistant au Groupe d'Etudes Politiques Européennes, Bruxelles

MEMBRES DE GROUPES COLLABORANT AVEC T.E.P.S.A

M. MARTAYAN, Secrétaire Général du Club Victor Hugo, Paris

Prof. E. UDINA, Université Autonome de Barcelone

Prof. J. BACARIA, Université Autonome de Barcelone

M. D. McLAUGHLIN, Directeur au Comité Economique et Social des Communautés Européennes, Bruxelles

Miss C. WALCOT, European Round Table, Bruxelles

LUXEMBOURG

Intervenants

M. H. AHLBORN, Président de la Chambre de Commerce
M. J. CLOOS, Conseiller à la Représentation permanente auprès des C.E.
M. A. DONDELINGER, Docteur en droit
M. B. FAYOT, Député au Parlement Européen
M. F. GRULMS, Conseiller de Direction, Association des Banques et Banquiers Luxembourg
M. L. JUNG, Administrateur-directeur de la Fédération des Industriels Luxembourgeois
M. J.J. KASEL, Ambassadeur, Directeur des Affaires politiques, Ministère des Affaires Etrangères
M. S. KOLB, Conseiller de Direction à l'Institut Monétaire Luxembourgeois
M. P. MERTZ, Ambassadeur, Secrétaire Général au Ministère des Affaires Etrangères
M. J. MISCHO, Avocat Général à la Cour de Justice des C.E.
Prof. G. TRAUSCH, Premier Conseiller de Gouvernement
M. J. WEYLAND, Ambassadeur, Représentant du Grand-Duché auprès des Communautés Européennes

Participants

M. C. ANDRE, Bureau de la Commission des C.E. au Luxembourg
Mme J.J. d'AUVERGNE-CAMPBELL, Ambassadeur de Grande-Bretagne
Prof. A. CAMPBELL, Université de Birmingham
M. L. Xavier CASANOVA, Ambassadeur d'Espagne
M. A. CLESSE, Conseiller spécial du Gouvernement, Directeur de l'Institut d'Etudes Européennes et Internationales
M. B. DEDENBACH, Bureau de la Commission des C.E. au Luxembourg
M. M. DILLMANN, Chambre des Employés Privés
M. S. ESTGEN, Ministère de la Justice
M. J.C. FELTEN, Ministère d'Etat
M. Mario HIRSCH, Conseiller parlementaire du Parti Démocratique
Mme C. KONSBRUCK, Ministère de la Justice
M. E. de LHONEUX, Directeur, Banque Nationale de Belgique
M. R. MERTEN, Président de la Chambre des Employés Privés
M. M. SILVESTRO, D.G. IV Research, Parlement Européen
M. P. STEINMETZ, Attaché de Légation, Ministère des Affaires Etrangères
M. Jeannot WARINGO, Directeur à l'Inspection Générale des Finances

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 14784
12 GEN. 1995

BIBLIOTECA

*Der Binnenmarkt 1992
Eine Chance für Europa und Luxemburg*

* * *

*Jacques SANTER,
Premierminister und Schatzminister von Luxemburg*

Anlässlich der 150-Jahr-Feler der Unabhängigkeit des Grossherzogtum Luxemburgs unterstrich der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Javier Perez de Cuellar, in einer bemerkenswerten Ansprache, dass Kleinstaaten ihre politische Philosophie nicht zu verändern brauchen um die Chancen und die Zwänge einer Welt auf dem Wege der progressiven Vereinigung zu verstehen und zu akzeptieren.

Diese Feststellung trifft sicherlich für Luxemburg zu. Wenn das Grossherzogtum, vor 150 Jahren eines der ärmsten Länder Europas, heute einen beachtlichen Lebensstandard erreicht hat, so ist das zu einem nicht geringen Teil auf seine Politik der konsequenten Oeffnung und der systematischen Eingliederung in grössere wirtschaftliche und politische Räume zurückzuführen.

Offenheit hat in der Tat in Luxemburg eine lange Tradition. Sie reicht zurück bis weit ins 19. Jahrhundert, als das Land als einzige fremde Nation dem Deutschen Zollverein angehörte. Sie wurde fortgeführt mit der 1921 entstandenen Belgisch-Luxemburgischen Wirtschaftsunion und der 1948 ins Leben gerufene Beneluxgemeinschaft. In der Folge arbeitete Luxemburg von Anbeginn an mit am Aufbau Europas und war somit Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

Die Geschichte Luxemburgs hat gezeigt, dass für einen Kleinstaat der ungefähr 80% seiner Produktion auf den Auslandsmärkten absetzen und einen nicht geringeren Teil seiner Nachfrage durch Importe abdecken muss, die internationale Zusammenarbeit das einzige Mittel ist um seiner Stimme Nachdruck zu verleihen und dass die wirtschaftliche Integration eine *conditio sine qua non* des wirtschaftlichen Wachstums ist.

Mit anderen Worten, wenn die Luxemburger Wirtschaft den sich ab Anfang der siebziger Jahre einsetzenden gewaltigen Strukturwandel ohne Schaden bewältigen konnte, so war dies nicht zuletzt durch die Eingliederung Luxemburgs in die freien europäischen Märkte möglich. Letztere garantierte den im Zuge der Diversifizierungspolitik neu entstandenen Industrien und zumal dem Finanzplatz Absatzmärkte, was nicht nur zur Entwicklung ebengenannter Aktivitäten beitrug, sondern auch dem Lande erlaubte die Stahlkrise zu überwinden, welche Mitte der siebziger Jahre, die relativ monolithisch ausgerichtete Luxemburger Wirtschaft mit voller Wucht traf.

Dass soeben erwähnter Strukturwandel beachtlich war, geht aus dem nackten Zahlenmaterial bestens hervor. Bellef sich der Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt 1974 auf 51%, so waren es 1988 nur noch 36% während im selben Zeitraum der Anteil des Dienstleistungssektors von 46% auf 62% anstieg.

Es heisst jedoch diese relativen Zahlen ins richtige Licht zu rücken um sich ein Bild über die aktuelle Struktur der Luxemburger Wirtschaft machen zu können, was unabdingbar ist um die Chancen und Risiken Luxemburgs im zukünftigen europäischen Binnenmarkt abzuwägen.

Wenn auch der Industriesektor einen relativen Rückgang verzeichnen musste, so stimmt es jedoch immer noch, dass die Industrie, mit ungefähr 53.000 Beschäftigten, nach wie vor eines der Standbeine der Wirtschaft Luxemburgs darstellt.

Die Eisen- und Stahlindustrie bleibt in diesem Sektor führend. Es ist dieser Branche, während der letzten Jahre, gelungen, eine straffe Restrukturierung durchzuführen, die es ihr heute erlaubt voll konkurrenzfähig zu sein und wieder schwarze Zahlen zu verbuchen.

Die, nicht zuletzt durch die Opferbereitschaft der Luxemburger und den mustergültigen sozialen Frieden, geglückte "Gesundshrimpung" der Stahlindustrie ist jedoch nicht das einzige industrielle Erfolgsergebnis das Luxemburg zu vermelden hat. So kann auch auf eine breitere Fächerung der industriellen Aktivitäten verwiesen werden, welche ihren Niederschlag in der Ansiedlung und dem Ausbau von Bereichen wie der Plastik-, Aluminium- oder Glasproduktion fand.

Diese Entwicklung ist das Resultat einer dynamischen Diversifizierungspolitik deren Aufgabe war und bleibt, denen sich durch die Kleinheit des Landes fast zwangsläufig ergebenden monolithischen Tendenzen entgegenzusteuern.

Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen. So falsch es ist alle Eier in einem Korb legen zu wollen, so falsch wäre es auch zu versuchen in einem Kleinraum alle nur denkbaren Wirtschaftszweige zu entwickeln. Es gilt vielmehr das nicht Zutreffen des Gesetzes der grossen Zahlen durch eine selektive Diversifizierungspolitik teilweise zu kompensieren, welche versucht, die komparativen Vorteile Luxemburgs auszunützen und jene Industrien anzusiedeln, die eine Chance haben international wettbewerbsfähig zu sein.

Was nun die explosivartige Entwicklung des Dienstleistungssektors anbelangt, so ist diese, und wen mag das verwundern, vorrangig aber nicht exklusiv auf die Expansion des Finanzplatzes Luxemburg zurückzuführen. Die Banken, als wichtigster Wachstumsfaktor, werden durch den Versicherungs- und Rückversicherungssektor sowie jenen Dienstleistungen ergänzt, die direkt oder indirekt, um den Finanzplatz gravitieren.

Das Bild der Luxemburger Wirtschaft wäre jedoch unvollständig, würde man es unterlassen darauf hinzuweisen, dass der tertiäre Sektor sich nicht ausschliesslich auf die Bankenaktivitäten reduziert.

Es gibt auch andere, traditionelle oder weniger traditionelle, zukunftssträchtige exportorientierte Dienstleistungsbereiche in denen Luxemburg im Begriff ist seine Position auszubauen und seine Standortvorurteile zu nutzen. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang nur die Bestrebungen im Bereiche der Luftfahrt, wo die rezente Beteiligung der Lufthansa am Kapital der Luxemburger

Frachtgesellschaft Cargolux neue Zukunftsperspektiven eröffnet, der Wille der zuständigen Instanzen den traditionellen Tourismus um die Palette des Kongresstourismus zu erweitern und schlussendlich die konsequente Politik der Entwicklung des Telekommunikations- und audiovisuellen Sektors, die mit dem im Dezember 1988 erfolgreich auf seine Umlaufbahn gebrachten kommerziellen Satelliten Astra, die besten Erfolgsaussichten hat.

Aus diesem kurzen, aber um die Luxemburger Situation erfassen zu können, jedoch notwendigen Ueberblick geht hervor, dass Luxemburg über eine progressive Wirtschaftsstruktur verfügt, die, bestärkt durch das Bestreben der Erhaltung der Kompetitivität und des sozialen Friedens, - zwei Grundpfeiler der luxemburgischen Wirtschaftspolitik, in der Lage ist ein stetiges Wachstum, bei gleichbleibender internationaler Konjunktur, zu ermöglichen.

Wie ist nun, bei diesem Hintergrund, die Vollendung des europäischen Binnenmarktes zu beurteilen? Zuerst sei daran erinnert, dass das Ziel des Binnenmarktes gleichbedeutend ist mit der Abschaffung jeglicher Beschränkungen die den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und den freien Personen- und Kapitalverkehr behindern respektiv, in einigen Fällen, unmöglich machen.

Aus der Optik Europas betrachtet, bedeutet dies, dass die europäischen Unternehmen, durch den Wegfall physischer, nicht-tarifärer und sonstiger Beschränkungen, in den Genuss einer direkten Kostenersparnis kommen, die noch durch die Möglichkeit der Ausnutzung des Potentials der Skalenerträge verstärkt wird. Hieraus erfolgt eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sowohl auf den europäischen Märkten, wie auch auf den Märkten von Drittländern.

Der Binnenmarkt, aus der Sicht der einzelnen Mitgliedsstaaten betrachtet, bringt aber auch mit sich, dass die Konkurrenz zwischen den einzelnen europäischen Unternehmen härter wird und, das, in einer gewissen Masse, dies auch für den Wettbewerb zwischen den nationalen Systemen zutrifft, für den Luxemburg bestens gerüstet sein dürfte.

Dieser Wettbewerb darf nicht im Keime erstickt werden, im Gegenteil, es ist ja gerade das Wettbewerbsprinzip, das dem Binnenmarktprogramm zu Grunde liegt, das heisst, die Ueberzeugung, dass die Befreiung der Marktkräfte, die bisher

wegen nationaler Einschränkungen brach lagen, den Wohlstand verbessern können.

Das Setzen auf die Marktwirtschaft erfordert jedoch auch, dass die adequate Ordnungs- und Rahmenbedingungen geschaffen werden, die verhindern dass dieser Wettbewerb ausartet und zum Beispiel auf Kosten der sozialen Errungenschaften geht. Es gilt also hier im richtigen Moment die richtigen Akzente auf dem richtigen Gebiet zu setzen, damit die freie Entfaltung der Marktkräfte im Interesse aller geschieht, dies ganz im Sinne des Modells der sozialen Marktwirtschaft.

Das heisst aber auch, dass der Binnenmarkt nicht von heute auf morgen vom Reissbrett aus dekretiert werden kann. In diesem Sinne muss auch unterstrichen werden, dass ein "Ja zum Binnenmarkt" mit nichten ein "Nein zum eigenen Lande" bedeutet. Die Oeffnung der Grenzen ist nicht gleichzusetzen - und braucht es auch nicht - mit Aufgabe des geschichtlich gewachsenen staatlichen Selbstverständnisses. Man kann dem zufolge auch nur dem von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Padoa-Schioppa Bericht zustimmen, wenn dieser die Konstruktion Europas dem Respekt des Subsidiaritätsprinzips unterwirft, das heisst die E.G. soll nur das tun was sie besser kann als die einzelnen Länder. Dies ist kein Minimalprinzip. Im Gegenteil. Seine Befolgung führt zu einer Festsetzung der Prioritäten und verhindert eine Verzettlung der Energien, politischer sowie wirtschaftlicher Natur.

Es ist deshalb nicht einzusehen weshalb man dem Ruf nach Harmonisierung, der aus allen Ecken und zu allen Zwecken ertönt, blindlings und in allen Fällen nachgeben sollte. In manchen Fällen ist es sinnvoll und gerecht wie zum Beispiel auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit oder des Geldwesens, in anderen weniger. Konkrete Beispiele haben uns gelehrt, dass die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes weder die Harmonisierung sämtlicher Rechtsvorschriften, noch die Aufgabe historisch gewachsener fiskalpolitischer Befugnisse erfordert.

In diesem Kontext sei, um ein Beispiel anzuführen, auf die Liberalisierung des Kapitalverkehrs hingewiesen. Dieser Baustein des Binnenmarktes beruht auf Artikel 67 der Römischen Verträge. Seine Realisierung ist an keine Vorbedingung steuerlicher oder anderer Art gebunden, wie das auch klar aus Artikel 100

letztenannter Verträge hervorgeht. Der für den 1. Juli 1990 vorgesehene freie Kapitalverkehr impliziert also keine Harmonisierung der nationalen Steuergesetzgebungen oder anderer nationaler Bestimmungen wie zum Beispiel die das Bankgeheimnis betreffende Amtshilfe.

Dies bringt auch Europa nichts, im Gegenteil. Man kann und darf die Marktkräfte nicht aus den Augen verlieren. Wenn die Finanzplätze innerhalb der Gemeinschaft ihre Attraktivität verlieren, wird das Kapital zwangsläufig an andere Länder und Plätze ausserhalb der europäischen Gemeinschaft fliessen. Dies kann nicht im wirtschaftlichen Interesse der Gemeinschaft liegen. Es wird sich sicherlich erweisen, dass sowohl der liberalisierte Kapitalmarkt ab 1. Juli 1990, als auch der europäische Binnenmarkt ab 1. Januar 1993 ohne solche Massnahmen voll zur Entfaltung kommen werden.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 14784

12 GEN. 1995

BIBLIOTECA

Discours de M. le Premier Ministre du Grand-Duché
de Luxembourg Jacques Santer
Sommet CSCE, Paris, 19-21 novembre 1990

Ne vaut que le discours prononcé

Embargo mardi 20.11.90 16 h.

Monsieur le Président,
Messieurs les Chefs d'Etat et de Gouvernement,
Messieurs les Ministres,
Excellences, Mesdames et Messieurs,

Le tirage au sort m'a désigné comme l'un des
derniers orateurs à prendre la parole en cette
circonstance de portée exceptionnelle.

Les discours prononcés jusqu'à présent traduisent à
l'unisson le constat que nous vivons aujourd'hui
des heures extraordinaires pour l'avenir de notre
continent.

M. le Président de la République Française a
d'emblée situé notre rencontre dans son contexte
historique. Il l'a fait avec la lucidité et
l'éloquence que nous lui connaissons tous. Je
voudrais me faire auprès de lui l'interprète de la
gratitude de ma délégation pour la cordialité de
l'accueil que nous a réservé la France et sa
capitale.

Monsieur le Président,

Pour l'Europe, notre rencontre représente l'aboutissement d'un long et souvent douloureux processus. Elle marque aussi le point de départ pour des horizons inédits.

Un aboutissement d'abord. Avec le recul des années, les analystes et historiens ne manqueront pas de disserter sur l'événement que nous célébrons ensemble aujourd'hui.

Laissez-moi vous dire que pour le Luxembourg ce Sommet représente le point final d'un long cheminement de 175 ans qui a débuté le 9 juin 1815 à Vienne. Ce jour-là, les grandes puissances lasses des guerres, ont tracé pour la première fois en commun une nouvelle architecture pour l'Europe. Ce faisant, ils ont "recréé" de toutes pièces le Luxembourg que trois siècles d'occupation et d'amalgames avaient biffé de la carte de l'Europe.

Mon pays doit cette "renaissance" à la valeur militaire de sa forteresse. Celle-ci fut un élément clé d'un système de sécurité défini à l'époque, en

fonction des convoitises des uns, des ambitions des autres.

Tout se passait par voie d'autorité et sans consultation des populations. Tout se passait également en dehors de tout contrôle démocratique:

On attribuait, on cédait, on indemnisait, on compensait. On avait recours dans la recherche de ce nouvel ordre de paix à des concepts aussi ambigus que "les frontières naturelles". Bref, l'Europe d'alors se fondait sur des constructions juridico-militaires, archétypes de l'expédient diplomatique.

L'Acte final de Vienne, avec ses 129 articles, assurait un ordre de paix qui pérennisait arbitrairement une discrimination plus que séculaire entre les grands pays qui revendiquaient à eux seuls "d'être l'Europe". Les pays de taille moyenne ne pouvaient faire entendre leur voix. Ils n'étaient même pas partie à cet acte.

L'absence de toute référence aux hommes appelés à vivre dans cette nouvelle Europe fera que cet ordre de paix connaîtra inéluctablement au cours des

années bien des tensions, plus tard des foyers de crise, et déboucheront enfin sur des guerres terribles.

En réalité, l'occasion nous est offerte aujourd'hui de mettre un terme définitif à cet héritage.

Nous ne retiendrons de cette Conférence de Vienne que trois aspects positifs que l'on retrouve 175 ans plus tard:

- un certain respect de l'intégrité territoriale
- la vertu de la diplomatie par conférence
- un style de contacts et de confrontations confidentiels

Enfin, un bon mot du Prince Charles de Ligne, Maréchal de son état, qui maniait l'épée et la plume avec une égale dextérité:

"On dit que le Congrès danse et ne marche pas: ce qui fait que rien ne transpire que ces messieurs".

Lorsqu'en date du 1er août 1975 les Chefs d'Etat et de Gouvernement de 35 pays d'Europe, des Etats-Unis et du Canada apposent leur signature en bas de l'Acte Final d'Helsinki, s'amorce lentement un

"divorce " que nous ratifions aujourd'hui. Il aura fallu en effet quinze ans et bien des drames pour venir à bout - en dépit d'engagements solennellement souscrits - des derniers vestiges de cet ordre ancien fondé sur la force et l'intimidation.

L'Acte final d'Helsinki décrié par les uns, manipulé un temps par d'autres, apparaît de nos jours comme la Constitution de la "Grande Europe" que nous construisons à présent ensemble.

Je ne voudrais dès lors pas omettre d'exprimer notre gratitude à tous ceux qui dès le départ n'ont pas ménagé leurs forces pour parvenir - à travers les méandres d'innombrables conférences - aux résultats que nous adoptons demain.

Il me tient aussi à coeur de mentionner le courage et l'abnégation de tous ceux en Europe centrale et de l'Est - pour certains au prix de leurs vies - qui ont oeuvré inlassablement dans le seul souci de voir traduits dans les faits les principes auxquels leurs gouvernements avaient formellement souscrits.

On ne pourra pas les citer tous, mais assurément Sakharov, Havel, Hayek et la direction de Solidarité resteront parmi bien d'autres les figures de proue de la dynamique conçue voici 15 ans dans la capitale finlandaise.

Pour le Luxembourg, la date d'aujourd'hui est donc aussi le point de départ pour des horizons nouveaux et inédits.

Le processus CSCE à travers sa triple articulation réunit toutes les conditions pour donner à l'Europe cette "deuxième renaissance": !

- il consacre d'abord l'égalité de tous les Etats, grands, moyens ou modestes par la taille
- il assure leur sécurité et leur souveraineté en les mettant à l'abri de toute attaque surprise et de grande échelle
- il préconise en toute circonstance le respect de l'état de droit et du fonctionnement d'institutions démocratiques

- il place la défense de la personne humaine, de ses droits fondamentaux et aspirations culturelles au-dessus de toute autre considération
- il permet l'ébauche sur base des principes de l'économie sociale de marché, d'une coopération économique industrielle et scientifique à l'échelle du continent,
- enfin, il est appelé à contribuer à la préservation de notre cadre de vie.

Le processus CSCE a incontestablement obtenu ses lettres de noblesse dans le domaine de la défense des droits de l'homme.

Quel gouvernement oserait encore aujourd'hui se lancer dans les répressions et intimidations dont ont été l'objet à chaque fois les manifestations pacifiques sur la place Venceslas à Prague, aux chantiers navals de Gdansk, dans les rues de Moscou.

La loi martiale, la censure, le brouillage des ondes, la saisie des livres et publications, l'interdiction de toute pratique religieuse, l'antisémitisme, les mariages prohibés, les réunions de famille empêchées, l'interdiction de voyager autant de violations qui, il n'y a pas si longtemps ont révolté nos consciences.

A vrai dire, en l'absence de libertés, il ne pouvait y avoir de véritable paix en Europe. Après les révolutions pacifiques de cette extraordinaire fin d'année 1989, cette paix là est à présent à notre portée.

Pour la consolider, la voie est toute tracée:

1. nous devons poursuivre la mise en oeuvre - là où nous constatons encore des carences - des principes de l'Acte final : qu'il s'agisse des garanties assurant les droits fondamentaux de la personne humaine et surtout les aspirations des minorités et ethnies qui habitent notre continent.

2. il nous faut poursuivre le processus de désarmement. Les mandats actuels nous y autorisent. Notre objectif demeure une paix moins armée avec une sécurité accrue pour tous. La signature hier du premier accord de désarmement conventionnel et l'adoption d'un nouveau paquet de mesures de confiance nous indiquent la route.
3. dans le domaine des relations entre Etats, la mise en place d'un centre de prévention des conflits ainsi que la reconnaissance demain de principes agréés pour le règlement pacifique des différends, représentent une avancée qualitative indéniable.
4. au regard de la coopération culturelle, la rencontre au printemps prochain à Cracovie, doit conduire à la levée des dernières barrières et restrictions en ce domaine. Bien au-delà, elle doit dégager les règles favorisant davantage de créations communes. Désigné comme capitale européenne de la culture en 1995, Luxembourg s'efforcera à

travers un foisonnement de manifestations, de réaliser l'ambition d'être durant douze mois, le foyer culturel de notre continent.

5. enfin, il nous faut à présent consacrer toute notre audace à la coopération économique, industrielle et scientifique. Les dogmes dérivés d'idéologies dépassées n'ayant plus cours, la reconnaissance par tous des règles de fonctionnement d'une économie sociale de marché, fournit le cadre pour des projets d'intérêts communs à l'échelle de notre continent. Je me félicite dans ce contexte des idées avancées ici même dans le domaine de l'énergie par mon collègue néerlandais Ruud Lubbers ainsi que par mon ami le Président Jacques Delors.

D'une façon générale, nos tâches prioritaires se situent à ce niveau: contribuer dans le court terme à assurer des conditions viables aux populations d'Europe centrale et de l'Est exposées aux aléas des changements découlant des restructurations des économies de leurs pays doublés du renchérissement des approvisionnements en énergie.

J'affirme que nous devons désormais compléter notre édifice d'un nouveau principe: le devoir de solidarité.

C'est la solidarité qui est à la base de nos sociétés. La solidarité est également à la base du processus d'intégration européen engagé voici plus de trente ans. Elle vaut bien davantage que l'uniformité des règles qui régissent les activités des Etats membres et des opérateurs économiques.

Dans quelques semaines mon pays aura le privilège d'assumer la présidence des Communautés européennes dans quelques semaines. La réponse des Douze à ce devoir de solidarité vis-à-vis de nos nouveaux partenaires d'Europe centrale et de l'Est apparaît comme un test de notre crédibilité. Aussi sera ce un devoir prioritaire.

Ces observations m'amènent pour conclure, à souligner - si besoin était - la valeur des trois institutions complémentaires à celles que nous créons aujourd'hui. Elles ont largement contribué au succès de l'entreprise engagée voici 15 ans dans la capitale finlandaise et joueront sans doute à l'avenir aussi un rôle essentiel.

- l'Alliance atlantique d'abord: ce pacte défensif, librement consenti par seize pays souverains. Fidèle à sa vocation première mais renouvelée dans ses structures et ses moyens, l'Alliance sera partie intégrante du futur système de sécurité coopératif à l'échelle de l'ensemble de notre continent. A travers elle se trouve être assurée cette autre prémisses essentielle à la stabilité de l'Europe: la présence de forces américaines et canadiennes.

- le Conseil de l'Europe ensuite: la doyenne de nos institutions européennes restera également demain la première gardienne des règles protégeant les droits fondamentaux de la personne humaine et le fonctionnement des institutions démocratiques. S'élargissant d'année en année, il fournit à présent un concours irremplaçable à la mise en place des nouvelles institutions dans les jeunes démocraties d'Europe centrale et de l'Est.

- la Communauté européenne enfin : aimant et catalyseur des espérances pour nombre de peuples de la Grande Europe, elle apparaît en cette fin de siècle comme la pierre angulaire de la future "confédération européenne".

La Communauté est l'expression de la solidarité face aux nombreux défis de l'heure qu'aucun pays, fut-il puissant, n'est en mesure de relever.

Le Luxembourg est fier d'en être un membre fondateur.

Engagé ces jours-ci dans un ambitieux processus devant aboutir à l'achèvement de son intégration, notre Communauté, avec ses institutions qui ont fait leur preuve, est en mesure de proposer aux Européens et au-delà au monde, un modèle original d'avenir fait de dignité et s'articulant autour des notions de justice sociale, du respect des libertés individuelles et de l'épanouissement de la personne humaine.

A condition de le vouloir, cet horizon est désormais à notre portée.

LES ASPECTS INSTITUTIONNELS DE L'INTEGRATION MONETAIRE

par

Jean-Victor LOUIS

(Extrait d'un livre à paraître en février 1991 sur le thème "Intégration financière et Union monétaire", Economica, Sous la direction de Paul VAN den BEMPT & Marc QUINTYN, Paris.)

L'objet de la présente communication est de mettre en évidence les principaux problèmes institutionnels que pose la construction de l'Union économique et monétaire (U.E.M.) et, en particulier, de l'union monétaire. Avant cela, il n'est peut-être pas inutile de situer l'UEM par rapport à l'Union européenne (1).

Le thème des rapports entre Union économique et monétaire et Union européenne a été souvent évoqué, en particulier par les adversaires de l'UEM qui faisaient valoir la nécessité de construire l'Europe politique, comme préalable à la création de l'UEM. Aujourd'hui, lesdits rapports sont abordés de façon plus sereine et ils le sont par les partisans mêmes de l'intégration économique et monétaire.

Le lien entre les deux processus apparaît ainsi dans le projet franco-allemand d'union politique et dans le rapport de la Commission sur l'UEM du 21 août 1990.

Union politique, union européenne, union économique et monétaire : sans vouloir se livrer à un impossible exercice sémantique, il n'est peut-être pas inutile de tenter de clarifier les concepts, avant d'examiner plus particulièrement les implications de l'UEM et de son volet monétaire, sur la structure institutionnelle de la Communauté et de conclure sur les perspectives de la négociation.

(1) Nous avons abordé ce sujet à l'occasion du Colloque organisé par TEPSA à l'Istituto Affari Internazionali, à Rome, le 16 septembre 1990. L'essentiel de ce qui suit est emprunté à notre communication à ce Colloque.

I. Union européenne, union politique et union économique et monétaire

Le traité ne contient pas de définition de l'Union européenne. L'Acte unique y fait référence dans son préambule, inspiré, on le sait, par la Déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983 et dans son article 1er.

L'expression est utilisée depuis les conclusions du premier Sommet de la Communauté élargie à Neuf Etats membres, en octobre 1972, en tant que substitut du concept d'union politique, peu en faveur pour les uns depuis l'échec du Plan Fouchet et craint par les autres (ou les mêmes ?) pour ce qu'il pourrait impliquer comme transfert potentiel de souveraineté. L'union européenne est censée recouvrir l'ensemble des réalisations que les Etats membres (et les institutions) ont accomplies et réalisent, à l'intérieur et en dehors du cadre des traités et de l'ordre juridique communautaire, mais en rapport étroit avec l'appartenance aux Communautés. Concept dynamique, elle vise à réaliser un progrès institutionnel et à conférer aux Communautés de nouvelles compétences. Elle regroupe l'action communautaire (action commune dans le projet du Parlement européen de 1984) et la coopération (politique ou autre). Typiques de cette approche sont la Déclaration solennelle précitée et le projet de traité du Parlement européen relatif à l'Union européenne, de 1984. Le projet d'union européenne, soumis au Conseil européen de Milan de juin 1985 par les gouvernements français et allemand, fait seule exception : il ne visait, en fait, que la coopération politique (c'est-à-dire en matière de politique étrangère) et a donné naissance à l'article 30 de l'Acte unique.

Aujourd'hui, les mots "Union politique" refont surface. Ainsi, dans la lettre du président Mitterrand et du Chancelier Kohl appelant à la convocation d'une seconde conférence, parallèle à celle relative à l'UEM. Mais le contenu proposé pour l'Union politique est celui que l'on reconnaît généralement au projet d'Union européenne. Il s'agit de "renforcer la légitimité démocratique de l'Union, rendre les institutions plus efficaces, assurer l'unité et la cohérence de l'Union dans les domaines économique, monétaire et politique, définir et mettre en oeuvre une politique étrangère commune".

Le mémorandum belge qui a précédé cette initiative franco-allemande s'inspire de la même vision.

La seconde conférence intergouvernementale qui débute le 14 décembre 1990 porte sur l'Union politique.

Le rapport Martin et la résolution qui a été adoptée le 12 juillet 1990 par le Parlement européen relèvent que les termes "Union politique" font référence aux mêmes aspirations que celles sous-tendant le projet de traité du Parlement européen instituant l'Union européenne et le Parlement a réaffirmé, dans le point 3 de cette résolution, les éléments constitutifs de cette union.

C'est toujours pour l'Union européenne que la résolution Colombo, adoptée le même jour par le Parlement européen, propose une constitution. Le Parlement n'a accepté qu'avec résignation la séparation des deux conférences. Il a raison de souligner les liens qui existent entre les deux, comme le fait la résolution du 16 mai 1990, adoptée sur la base du rapport Herman concernant l'UEM :

"la réalisation harmonieuse de cet objectif est étroitement liée à l'accélération de l'Union politique de la Communauté et à une révision des traités qui impliquent l'accroissement du rôle du Parlement européen." (lettre B)

Dans le même esprit, le mémorandum belge souligne que :

"le développement interne de la Communauté, notamment la réalisation du marché intérieur et de l'UEM, met en lumière le "déficit démocratique" croissant du cadre institutionnel actuel, et impose une réforme dans le sens d'un transfert de pouvoir politique au niveau communautaire et d'une meilleure définition du principe de subsidiarité."

La Commission, dans l'excellente introduction de son rapport du 21 août 1990, énonce que l'UEM, pour être pleinement efficace, requiert un saut qualitatif sur le plan institutionnel qui rapproche considérablement la Communauté de l'union politique.

Dans le document soumis en juillet 1990 par la présidence italienne en vue d'initier la procédure de révision du traité, il est indiqué que "la seconde conférence est convoquée en vertu de l'article 236 du traité en vue de la réalisation de l'Union politique qui, avec l'UEM, constitue une étape fondamentale sur la voie de l'Union européenne". La boucle est bouclée, si l'on ose dire ...

Mais qu'est-ce au juste que l'UEM ? Pas plus que l'UE, elle ne se laisse définir en une phrase. Le rapport du Comité Delors reste à son sujet la base incontournable de référence (1).

Il y a lieu d'avoir présent à l'esprit que l'UEM représente un saut qualitatif. Elle est beaucoup plus que le Système monétaire européen, voire même qu'une zone monétaire. Elle représente, selon les termes du rapport Delors : "le stade ultime de l'intégration économique progressive en Europe". Elle entraîne un changement fondamental de l'équilibre des pouvoirs entre les Etats et la Communauté.

Elle suppose un marché intérieur pleinement réalisé et dont toutes les potentialités sont mises en oeuvre. Elle implique une coordination des politiques macro-économiques nationales (en particulier, mais pas seulement, budgétaires) et le développement de politiques communautaires (notamment, structurelles, régionales et de l'environnement). Elle inclut une politique de concurrence aux dimensions du grand marché.

Sur le plan monétaire, elle signifie l'adoption d'une monnaie unique, reflet d'une politique monétaire unique (indivisible), gérée par une nouvelle "institution", le Système européen de banques centrales. Cette création constitue sans doute l'implication institutionnelle la plus notable. Elle n'est pas la seule.

(1) Ce rapport a été adopté en avril 1989 par le Comité désigné à cet effet par le Conseil européen de Hanovre en juin 1988 et présidé par le président de la Commission des Communautés européennes. Ce Comité comprenait, en outre, un autre membre de la Commission, trois experts et les gouverneurs des banques centrales participant à ces travaux "à titre personnel".

II. Les implications institutionnelles de l'Union monétaire

L'incidence la plus évidente pour la structure institutionnelle consiste dans l'établissement d'un Système européen de banques centrales, composé d'une institution centrale et des banques centrales nationales et dont le rapport Delors définit déjà les caractéristiques essentielles (§ 32), c'est-à-dire son fédéralisme, ses fonctions, son indépendance et le contrôle politique ("political accountability") auquel il est soumis.

Notre propos est de rappeler d'abord les traits fondamentaux du SEBC et de consacrer ensuite quelques réflexions aux thèmes de la légitimité démocratique et de la cohérence de l'action du SEBC avec celle de l'Exécutif communautaire.

Nous nous permettrons de faire référence lors de cet examen au rapport adopté par un groupe de travail créé par le CEPREM de Lyon et patronné par le Comité d'action Altiero Spinelli pour l'Union européenne (1).

a. Le statut du SEBC

On ne peut, à ce stade, qu'énoncer des options et formuler des orientations. C'est bien évidemment la conférence intergouvernementale qui tranchera.

Le rapport Delors constitue, selon les termes des conclusions du Conseil européen de Madrid, une bonne base de négociation à cet égard mais il est sommaire sur les aspects institutionnels du SEBC. Son mandat n'était pas de faire oeuvre de constitutionnaliste. Les documents qui sont accessibles, tels les rapports de la Commission du 17 mai et du 21 août 1990 et celui du Comité monétaire du 19 juillet 1990, sont particulièrement sobres sur les questions institutionnelles.

(1) Voy. Louis (éd.), Vers un Système européen de banques centrales. Projet de dispositions organiques, Bruxelles, Ed. de l'Université, 1989.

La tâche de préparer le statut du SEBC a été confiée aux Gouverneurs des banques centrales et le résultat de leurs réflexions n'a pas encore été rendu public au moment où ces lignes sont rédigées. Quant aux rapports du Parlement européen sur la question, ils s'inspirent assez directement, avec toutefois quelques variantes, du rapport du CEPREM.

1° Mandats et fonctions du Système

Le rapport Delors met l'accent sur la stabilité des prix comme objectif du SEBC. Le rapport du CEPREM évoque la "stabilité interne et externe"; la stabilité des prix n'y est pas l'objectif exclusif.

Dans les deux documents, comme déjà dans un premier rapport du Parlement européen (1) et à l'image de l'article 12 de la loi sur la Deutsche Bundesbank, il est indiqué que le Système devra soutenir la politique économique générale des autorités communautaires, sans préjudice du respect de l'impératif majeur de stabilité. On trouve des formules analogues dans les rapports précités de la Commission et du Comité monétaire (2). Dans sa résolution du 11 octobre adoptée sur base du rapport de M. Fernand Herman sur l'UEM, le Parlement s'écarte quelque peu de cette formulation dans un article dont l'insertion est proposée dans le traité; ce texte se lit comme suit :

"Dans le cadre des objectifs de la politique économique et sociale déterminée par le Conseil et le Parlement, la Banque centrale européenne est chargée de la mise en oeuvre d'une politique monétaire interne et externe, dont l'objectif est la stabilité monétaire."

(1) Résolution du 14 avril 1989 sur le développement de l'intégration monétaire européenne avec en annexe un projet de "statuts de la Banque centrale européenne" (rapport Franz).

(2) Economic and Monetary Union beyond Stage 1 : Orientations for the preparation of the Intergovernmental Conference, § 39.

Sur le plan de la politique monétaire, il est affirmé dans le rapport Delors que le SEBC formule et met en oeuvre cette politique. Il gère les taux de change et les réserves. Tâche lui est confiée de veiller au fonctionnement correct des systèmes de paiement. Le rapport du CEPREM ajoute "et des marchés financiers" (article 4). Cette suggestion reflète un débat important. La proposition s'inspire de la difficulté qu'il y a à séparer le fonctionnement du marché monétaire et celui des marchés financiers. Le Parlement européen s'est rallié à ces vues. La Commission considère, elle aussi, qu'EuroFed (1) doit garantir le bon fonctionnement des systèmes de paiement et des marchés de capitaux.

Enfin, le rapport Delors confie au SEBC la responsabilité de coordonner les activités des autorités nationales de supervision bancaire. Sur ce point aussi le rapport du CEPREM ouvre la possibilité d'aller plus loin. L'article 6 du projet de traité n'exclut pas l'octroi de tâches directes de contrôle au SEBC. Comme d'autres, le groupe a pensé que le principe du contrôle par l'autorité du pays d'origine risquait à la longue de ne pas permettre de faire face aux impératifs de la création et du fonctionnement d'un marché bancaire européen.

2° Caractéristiques du Système

Deux traits essentiels caractérisent le Système : le fédéralisme et l'autonomie.

C'est sa nature fédérale qui a imposé le recours à la notion de Système, en tant qu'ensemble organisé d'organes et de règles visant à la réalisation d'objectifs communs. La structure fédérative s'imposait en raison de la nature même du processus communautaire - qui ne vise pas à la création d'un Etat unitaire - de la pluralité que l'on souhaite sauvegarder parmi les Etats et de la préexistence de banques centrales nationales, riches, pour la plupart, de traditions et de compétences.

(1) Appellation suggérée par la Commission dans son rapport de mai 1990.

Si le fédéralisme imprègne la structure même du Système qui comportera une institution centrale et les banques centrales nationales, celles-ci participant à la gestion de l'entité centrale autonome, la politique monétaire est, en revanche, indivisible. Son élaboration ne peut être décentralisée. Si une certaine répartition des tâches entre le Centre et les composantes est possible, elle se manifestera dans l'exécution des opérations.

Ce sont des considérations de cet ordre qui feront sans doute écarter une option plus centralisatrice où le Système n'aurait pas été de "banques centrales" au pluriel, mais de "banque centrale", au singulier. En anglais, l'expression "European Central banking System" peut recouvrir les deux orientations.

L'autonomie (en anglais, "independence") est une autre caractéristique fondamentale du Système qui doit se réaliser, selon le Rapport Delors, par l'interdiction pour les organes nationaux, communautaires ou autres, d'adresser des instructions aux organes du Système, et par la durée suffisamment longue des mandats. Elle est assurée aussi par l'octroi de la personnalité juridique, de pouvoirs propres de décision et de ressources adéquates et autonomes en personnel et en moyens financiers. Elle va de pair avec un certain degré de responsabilité politique. Nous y revenons infra.

3° Centralisation ou décentralisation au sein du Système

Proche de la question évoquée ci-dessus et concernant les caractéristiques fédérales du Système, se pose le problème de la répartition des responsabilités entre l'institution centrale et les banques centrales nationales. Un point préalable est cependant à résoudre : l'institution centrale sera-t-elle une banque centrale européenne ou un organe chargé d'élaborer la politique monétaire ? On connaît la situation aux Etats-Unis et en République fédérale d'Allemagne où, respectivement, le Board of Governors et le Direktorium ont, pour ce qui concerne la politique monétaire, des pouvoirs de décision mais non pas des pouvoirs opérationnels. Les opérations sont conduites, sur mandat du Board périodiquement renouvelé, par la Federal Reserve Bank of New York, aux Etats-Unis. En Allemagne, ce sont les Landeszentralbanken qui effectuent les opérations.

En ce qui concerne le SEBC, le rapport Delors donnait une modeste indication en évoquant l'existence d'un "bilan séparé" pour l'entité centrale. Le rapport du CEPREM et le Parlement européen ont opté pour la création d'une véritable Banque centrale européenne, dotée de la personnalité juridique.

Une telle orientation favoriserait l'autonomie du Système et serait garante de l'unité de la politique monétaire et de sa mise en oeuvre. Les Statuts devraient, dans cette optique, ménager la possibilité d'une centralisation ou d'une décentralisation plus ou moins poussée de l'exécution des opérations. Nul ne peut, à ce stade, et en fonction de principes abstraits, prétendre figer l'évolution du Système, même si, en fonction de considérations tenant au respect de la subsidiarité de l'intervention communautaire par rapport à celle des autorités nationales, le Système doit tendre à la décentralisation des opérations, si celle-ci ne compromet pas l'unité de la politique monétaire.

Il va de soi que les statuts doivent comporter des garanties du respect de l'indivisibilité de la politique monétaire. Il faut qu'il soit clairement établi que les banques centrales nationales sont soumises aux directives de la Banque centrale européenne dans les domaines couverts par le Système et que le respect de ces directives soit assuré par des dispositions de nature tant administrative que juridictionnelle.

4° Dualité des organes

Le rapport Delors a prévu une structure dualiste pour l'institution centrale du SEBC, sur le modèle de la proposition de 5e directive pour les sociétés anonymes et à l'image de l'organisation du Système fédéral de réserve américain (Board of Governors et Federal Open Market Committee) et de la Deutsche Bundesbank (Direktorium et Zentralbankrat).

Le Système comporterait un Conseil et un Directoire. Le Conseil serait composé des gouverneurs des banques centrales et des membres du Directoire, nommés par le Conseil européen. Au Conseil reviendrait la tâche de formuler et d'arrêter les orientations de la politique monétaire.

Dans ce schéma, le Directoire devrait remplir un rôle d'exécution et exercer les tâches que le Conseil devrait ou pourrait lui déléguer. Il sera sans doute impossible de définir avec précision, au-delà de la détermination des principes que nous venons d'indiquer, les activités respectives du Conseil et du Directoire. Là aussi, l'important est de ne pas risquer de figer une situation nécessairement évolutive.

La détermination des modalités de vote au sein du Conseil constitue une autre question sur laquelle différents points de vue ont été exprimés.

On note une certaine convergence pour l'octroi à chacun des membres du Conseil d'une seule voix, sauf pour les décisions ayant trait au régime financier du Système et un certain nombre de décisions jugées délicates, pour lesquelles prévaudrait un mécanisme de majorité qualifiée.

5° Relations du Système avec les institutions de la Communauté.

On observe un consensus en ce qui concerne l'intervention nécessaire des institutions politiques de la Communauté pour la nomination des membres du Directoire, l'obligation du Système, et de son président, de faire rapport à ces institutions, ainsi que la participation de membres des Exécutifs communautaires aux délibérations des organes de la Banque centrale européenne. Nous allons examiner ces éléments dans le paragraphe suivant en les mettant en rapport avec les exigences fondamentales de légitimité démocratique.

b. La légitimité démocratique

Le Comité monétaire a eu le grand mérite d'aborder cette question (1) dans le rapport qu'il a préparé, en date du 19 juillet 1990, pour la Conférence intergouvernementale (2).

Pour le Comité monétaire, l'approbation par les douze parlements nationaux de l'acte de révision donnera sa "légitimité constitutionnelle" au SEBC. Ainsi, l'objectif de stabilité imparti au Système tire sa légitimité de l'intervention des parlements nationaux. Comme le remarque encore ledit Comité, la participation du pouvoir politique : Conseil européen, comme le prévoit le comité Delors, pour les membres du Directoire et procédures nationales harmonisées pour les gouverneurs des banques centrales, membres du conseil, répond aussi à une idée de légitimité. Ne faut-il pas en outre donner au Parlement européen, et à la Commission, un rôle significatif dans la procédure de nomination des membres du Directoire (initiative pour la Commission, avis conforme pour le Parlement) (3).

Le Comité monétaire associe à l'idée de légitimité les obligations faites au SEBC de s'expliquer devant le Parlement, le Conseil européen et le Conseil des ministres et, finalement, devant l'opinion publique. Ces procédures participent, en effet, de l'idée de contrôle nécessaire sur l'action du SEBC en conformité avec son objectif et contribue au maintien d'un consensus permanent à propos des grandes orientations de sa politique (4).

(1) Tout naturellement au centre des préoccupations du Parlement européen, comme cela ressort des Rapports Herman, cités infra.

(2) Précité, en n(2) p. 6.

(3) Dans le rapport du CEPREM, des propositions concrètes ont été faites à cet égard qui prévoient les contrepoids nécessaires et visent à éviter les impasses.

(4) Voy. à ce sujet, Louis (éd.), op. cit., p. 28-30.

Il faut toutefois aller plus loin que ces procédures de dialogue, fort utiles au demeurant. Il s'agit d'assurer que le Système participe de la double légitimité qui caractérise l'ordre communautaire lui-même, celle des peuples et celle des Etats, grâce à une procédure statutaire qui réalise une combinaison judicieuse de l'intervention des institutions politiques de la Communauté. Il nous paraît que le Conseil et le Parlement européen, agissant selon une procédure de co-décision, et des majorités spéciales (1), devraient se voir attribuer le pouvoir d'arrêter et de modifier, sur proposition de la Commission, les règles statutaires du SEBC. De même que, dans un Etat, les règles organiques de la Banque centrale relèvent du Législateur, quelle que soit l'indépendance reconnue à l'institution monétaire, de même la solution idéale serait-elle de confier au Législateur communautaire le soin d'arrêter, de façon démocratique, c'est-à-dire en y associant le Parlement européen, les règles statutaires du SEBC (2). Certes, le traité lui-même devrait contenir les principes essentiels régissant le SEBC et fondant le consensus qui se dessine à son sujet (3) mais il y aurait de grands inconvénients à ce que les Statuts du SEBC aient le rang du droit primaire, une révision du traité étant nécessaire pour les adapter aux évolutions inévitables.

A cette solution qui donnerait d'emblée aux statuts le rang de droit dérivé, une autre formule sera sans doute préférée. Les Statuts feront l'objet d'un protocole annexe au traité, ayant la même valeur que celui-ci mais une procédure communautaire ad hoc sera prévue pour la révision de toutes ou, plus vraisemblablement, de la majorité de ses dispositions. Il ne serait pas conforme non plus au principe démocratique que le Parlement européen n'ait pas

(1) Nous avons proposé le recours à une procédure du type de celle de la "loi organique" dans de nombreuses constitutions et reprise dans le projet de traité d'union européenne du Parlement européen, rapport CEPREM, Louis (éd.), p. 34-35.

(2) Voy. à cet égard, les rapports au Parlement européen de F. Herman sur l'UEM, du 27 avril 1990, Doc. A3-99/1990, lettre K et du 21 septembre 1990.

(3) Le rapport du CEPREM a tenté de faire une répartition des dispositions relevant du traité et de celles figurant dans les statuts; voy. op.cit., p. 33-34.

de pouvoir réel dans ces procédures simplifiées de révision (1) qui constitueront sans doute l'élément essentiel d'un compromis sur la question ici abordée.

De même, devrait-on considérer la nécessité de reconnaître au Parlement le droit de participer, par la voie de la coopération avec le Conseil ou en co-décision avec celui-ci, à l'adoption des règles de droit dérivé qui préciseront les tâches à accomplir par le SEBC et détermineront la rythme de la réalisation de l'UEM.

Enfin, peut-on concevoir que les orientations de politique économique soient arrêtées sans intervention du Parlement européen ?

La position adoptée par la Commission à l'égard du contrôle parlementaire paraît ouverte. Dans un discours prononcé le 6 septembre 1990 à l'occasion d'une Conférence sur l'UEM, organisée par le groupe socialiste du Parlement européen, le Président Delors a évoqué la possibilité d'une intervention à posteriori du Parlement européen à propos de la politique économique et de la politique monétaire, ainsi que le droit pour le Parlement de censurer la Commission s'il est en désaccord avec la politique menée par l'institution monétaire. Compte tenu de l'indépendance du SEBC par rapport notamment à la Commission, la suggestion peut surprendre. Ce sont des propos du même ordre que le Président Delors a utilisés, le 10 octobre 1990, lors du débat parlementaire au sujet du rapport Herman. Un dialogue interinstitutionnel sur cette question paraît s'indiquer.

(1) Ce n'est pas un avis définitif, peut-on espérer que la Commission exprime, dans sa note institutionnelle de mai 1990, en suggérant la procédure suivante de révision simplifiée des Statuts : "Sur proposition du Conseil d'EuroFed, le Conseil des Ministres, après avis de la Commission et du Parlement, peut, à l'unanimité, modifier les dispositions suivantes des statuts." Elle n'évoque plus cette procédure dans son document d'août 1990.

c. La cohérence de l'Exécutif

Si c'est le respect du principe démocratique qui sous-tend les rapports du SEBC avec le Parlement européen, c'est la cohérence de l'action de l'Exécutif communautaire au sens large qui requiert des relations spécifiques entre le Système, le Conseil européen, le Conseil (des ministres) et la Commission. On connaît l'expression fameuse d'Allan Sproul qui dirigea pendant quinze ans la Federal Reserve Bank de New York : "independence does not mean independence from the Government but independence within the Government" (1).

C'est pour réaliser la cohérence de la politique économique générale et de la politique monétaire, que le rapport Delors a prévu "la participation du président du Conseil et du président de la Commission aux réunions du conseil du SEBC, sans qu'ils aient le droit de vote ou le pouvoir de bloquer des décisions prises conformément aux règles établies par le conseil du SEBC" (§ 34). De même, "le président du conseil du SEBC pourrait assister aux réunions du Conseil de ministres, en particulier pour les questions intéressant la conduite de la politique monétaire" (ibid.) (2).

Nous avons suggéré que ces mécanismes soient complétés par l'octroi à un délégué, désigné par la Commission, du droit de suspendre pour la durée de deux semaines l'adoption d'une décision du Conseil du SEBC (3). La formule s'inspirerait de celle de l'article 13 de la loi sur la Bundesbank qui donne aux membres du gouvernement le droit de participer aux délibérations du conseil central de la Banque et de provoquer la suspension d'une décision pour deux semaines.

Reste l'importante question de la participation au Système et ce sera par quelques observations sur ce dernier élément que nous conclurons cette brève contribution.

(1) Selected Papers of Allan Sproul, Ed. by Lawrence S. Ritter, Federal Reserve Bank of New York, Dec. 1980, p. 144.

(2) Le Comité monétaire reprend ces suggestions littéralement dans son rapport du 19 juillet 1990, cité, § 38.

(3) Voy. le rapport du CEPREM, Louis (éd.), op.cit., p. 94.

III. La participation à l'UEM

Le rapport Delors évoque dans son paragraphe 44 les difficultés économiques qu'un Etat membre peut avoir à suivre le même rythme que ses partenaires dans la marche vers l'UEM. Ledit rapport suggère dès lors l'idée d'un statut de participation partielle avec droits réduits.

Le refus - politique - de l'acceptation de l'objectif final de l'UEM pose un problème différent. Que doivent faire les autres Etats membres en présence d'une telle attitude ? Est-il justifié pour ces Etats de conclure un traité parallèle au traité CEE ? Notre sentiment est qu'une telle opération est juridiquement hasardeuse, politiquement inopportune et pratiquement peu réalisable. En effet, compte tenu du changement qualitatif qu'introduit l'UEM dans la réalisation des objectifs communautaires, toute la "coopération" au sein des Communautés sera centrée sur sa mise en oeuvre. Il sera impossible de séparer ce qui relèverait du processus communautaire usuel et les éléments qui contribuent à la réalisation de l'UEM, dont nous avons plus haut rappelé les particularités. Il ne s'agit pas ici d'un secteur technique détachable du contexte communautaire (cfr. Eureka) pour lequel des opérations conduites selon la technique de la géométrie variable sont pensables. En outre, comment peut-on assigner un rôle aux institutions par la voie d'un traité parallèle, qui, par définition, aurait été conclu en dehors de la procédure de révision du traité CEE ?

C'est l'un des mérites de l'Acte unique d'avoir inséré l'UEM en construction dans l'ordre juridique communautaire. L'article 102A § 2 qui soumet à la procédure de révision de l'article 236 du traité CEE, l'adoption des modifications institutionnelles requises par le développement ultérieur sur le plan de la politique économique et monétaire, doit se lire de cette façon. Ainsi, l'UEM bénéficiera-t-elle des garanties démocratiques et du contrôle juridictionnel inhérents à l'ordre juridique communautaire.

Il faut dès lors que la Conférence intergouvernementale tente d'aller aussi loin que possible à Douze, le seuil critique consistant dans le refus de l'un ou l'autre Etat membre de souscrire un engagement pour la période

définitive. La volonté de rallier les douze Etats membres ne doit pas aller jusqu'à risquer de voir se prolonger indéfiniment la deuxième étape, c'est-à-dire la période où les compétences restent encore de la responsabilité des autorités nationales. Si un tel blocage devait être à craindre, il appartient à la majorité des Etats membres de prendre ses responsabilités et de décider de progresser sans les minoritaires vers l'UEM. Dans ce cas, la majorité des Etats membres ne s'engagerait pas dans la voie de la conclusion d'un traité parallèle. Ce serait la minorité qui s'excluerait du processus communautaire parce qu'elle méconnaîtrait les implications nécessaires de la consécration par l'Acte unique de l'objectif de l'UEM.

Que conclure ?

L'UEM est un catalyseur des réformes institutionnelles de la Communauté, qui constituent le coeur même de l'Union européenne, en ce que celle-ci concerne à la fois l'efficacité et la légitimité du pouvoir communautaire.

Elle requiert un accroissement des pouvoirs du Parlement européen et une réflexion sur ceux de l'Exécutif.

On aura compris que, dans cette perspective, l'existence d'un lien entre les deux conférences répond à une impérieuse nécessité. Le président Delors a souhaité qu'il y ait une "coordination étroite et permanente" entre ces conférences, c'est-à-dire "n'obéissant pas aux caprices des présidences successives" (discours du 6 septembre précité). Peut-on espérer que cette tâche soit confiée, comme en 1956, à une personnalité politique de premier plan ? Ainsi seraient évités les écueils du déroulement parallèle de deux conférences dont les résultats sont fondamentalement solidaires.

Octobre 1990.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 14784

12 GEN. 1995

BIBLIOTECA

LES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE (1)

par Robert TOULEMON, Président de l'Association française d'études pour
l'Union européenne (AFEUR), Membre du Conseil national du Mouvement européen

La construction européenne engagée il y a quarante ans à l'initiative de Jean MONNET et de Robert SCHUMAN et avec l'appui enthousiaste de Konrad ADENAUER a fait de grands progrès et surmonté de nombreuses crises grâce à la réconciliation et à l'entente franco-allemandes.

Après une période de stagnation, l'Acte unique a permis d'accélérer la réalisation du grand marché intérieur. En banalisant le recours aux décisions prises à la majorité, sans lesquelles la législation nécessaire à la mise en oeuvre du marché unique aurait été impossible, il a démontré une fois de plus le rôle décisif des institutions.

Le marché unique pour être durable et tenir ses promesses doit être complété par une union monétaire. A cette exigence de logique économique est venue s'ajouter une exigence politique née des grands événements qui ont marqué notre continent depuis une année environ.

Loin de rendre démodée la construction communautaire, l'effondrement du système communiste en Europe centrale et orientale fait apparaître la Communauté comme le môle de stabilité et le modèle de coopération constructive dont toute l'Europe a besoin. L'Allemagne unie peut grandement contribuer avec la France et les autres partenaires de la Communauté à la démocratisation et à la reconstruction de tout le continent, non en affaiblissant mais au contraire en renforçant le pilier communautaire.

(1) Rapport présenté à la Convention franco-allemande du Mouvement européen tenue à Paris au Palais de l'UNESCO le 6 octobre 1990

C'est ce qu'ont compris le Chancelier KOHL et le président MITTERRAND en proposant à Dublin qu'à la conférence déjà prévue pour la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire s'ajoute une conférence sur l'Union politique. L'utilisation nouvelle du terme même d'Union politique a le mérite de rappeler l'objectif essentiel de la construction européenne que le long détour sur le chemin, au demeurant fructueux, de l'intégration économique avait parfois fait perdre de vue.

Ainsi la réflexion sur les institutions européennes est redevenue d'une brûlante actualité. Le Parlement européen a récemment approuvé quatre rapports sur ce sujet : celui de M. COLOMBO sur ce que pourrait être une constitution de l'Union européenne, celui de M. MARTIN plus précisément destiné à la conférence intergouvernementale, celui de M. GISCARD d'ESTAING sur le principe de subsidiarité, enfin celui de M. DUVERGER sur le projet d'assises réunissant Parlement européen et Parlements nationaux.

Ces rapports ainsi que les réflexions conduites au sein du Mouvement européen ou dans les milieux scientifiques qui s'intéressent aux affaires européennes soulèvent des options qui nous sont familières : gradualité ou saut qualitatif, traité ou constitution, coopération ou intégration, élargissement ou approfondissement. A ces débats anciens, s'ajoute aujourd'hui celui du rôle respectif de la Communauté, des Etats et des Régions que l'on cherche à résoudre en invoquant un vieux principe fédéraliste, celui dit de la subsidiarité.

Le rapport que j'ai eu l'honneur de faire à la Convention franco-allemande du 6 octobre ne prétendait pas trancher toutes ces questions mais présenter, avec l'accord du Professeur Wolfgang WESSELS (1), co-rapporteur allemand, des conclusions communes sur les points qui nous paraissent essentiels. Ces conclusions sont regroupées en quatre chapitres :

- Rôle des institutions et compétence de l'Union
- Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire,
- Régions, finances et citoyenneté
- Dimension géographique et architecture de la grande Europe.

*

* *

(1) Directeur de l'Institut für Europäische Politik de Bonn, membre de la délégation d'Europa Union à la Convention franco-allemande et co-rapporteur sur les institutions.

I - ROLE DES INSTITUTIONS ET COMPETENCES DE L'UNION

Le scepticisme à l'égard des institutions est encore très répandu dans nos pays. Pour certains, le traitement des problèmes qui se posent à l'Europe ne devrait pas être compliqué par de nouvelles constructions institutionnelles. Souvent les débats au sujet des institutions sont qualifiés de "théologiques". On les juge éloignés des réalités concrètes.

Cependant, l'expérience a montré que si les institutions ne peuvent se substituer à la volonté politique ou permettre de surmonter des oppositions fondamentales, elles n'en constituent pas moins un instrument irremplaçable pour influencer la perception qu'a l'opinion des affaires européennes, légitimer les décisions et orienter les comportements. Les institutions ne sont pas neutres. Leur rôle est fondamental pour favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance à une communauté de destin, sans lequel l'Union européenne demeurerait une construction fragile.

Les récents événements du Golfe ont révélé le décalage croissant entre les progrès de l'intégration économique et les insuffisances de la coopération politique. La limitation des compétences de la Communauté au domaine économique est une source de faiblesse pour elle-même mais aussi pour les Etats membres dont les initiatives et actions individuelles risquent à tout moment de se contrarier. Ils perdent ainsi une grande part de l'influence qu'ils pourraient exercer collectivement.

C'est pourquoi les institutions de l'Union doivent couvrir à la fois le domaine de l'économie et celui de la politique qui, au demeurant,, sont inextricablement mêlés dans la réalité. Toute tentative de créer des structures de l'Union politique distinctes du système institutionnel général marquerait un recul au plan des principes et présenterait les plus grands inconvénients au plan pratique. Ici le souci de pragmatisme rejoint entièrement celui de la doctrine. Bien entendu ceci n'exclut pas que les procédures soient différentes suivant les domaines.

Même si certains d'entre nous le regrettent, nous ne croyons pas que nous puissions parvenir à une Union européenne complète, c'est-à-dire ayant pleine compétence en matière de politique étrangère et de défense, sans une étape préparatoire dont la durée est difficile à déterminer mais dont il serait hautement symbolique qu'elle s'achevât à la fin du siècle.

Cela ne veut pas dire qu'un saut qualitatif vers l'Union politique ne puisse être franchi dès aujourd'hui. Ce saut devrait consister selon nous à donner la possibilité au Conseil européen de décider que, dans certains domaines des relations extérieures ou de la sécurité, les Etats membres devraient désormais agir en commun et renoncer aux initiatives ou actions individuelles dans les domaines en question. En même temps, le droit de la Commission de participer à l'élaboration et à la conduite des actions décidées dans le cadre de l'Union politique serait confirmé sans que pour autant la Commission ait dans ce domaine le droit exclusif d'initiative. De même, le Parlement aurait la possibilité de débattre de ces problèmes et d'adresser des questions au Conseil et à la Commission.

Il conviendrait sans doute de prévoir, dans cette étape préparatoire, la possibilité pour tel ou tel Etat de s'abstenir de participer à telle ou telle action ce qui faciliterait la réunion du consensus.

Ainsi serait préparée l'étape suivante : celle d'une véritable constitution fédérale qui demeure pour nous le terme ultime du processus.

Enfin, les craintes qui se manifestent au sujet du risque de centralisation excessive devraient trouver une réponse dans l'affirmation du principe de subsidiarité. Cependant, nous ne devons pas nous dissimuler que, dans la pratique une certaine conjonction des compétences est inévitable entre les divers niveaux et que la définition de critères indiscutables d'attribution est très difficile. Du moins un accord devrait se faire sur trois règles simples :

- la compétence de principe demeure celle des Etats, l'Union ne disposant que des compétences que les Etats lui ont déléguées,

- chaque fois que c'est possible les mesures d'application des lois de l'Union seraient laissées aux Etats (ou aux entités régionales),

- la faculté de mener des politiques plus ambitieuses que celles de l'Union pourrait être reconnue aux Etats dans certains domaines (politique sociale, environnement) à la condition de sauvegarder l'unité du marché.

II - LES POUVOIRS LEGISLATIF, EXECUTIF ET JUDICIAIRE

Le meilleur moyen de dépasser les positions dogmatiques en matière d'institutions est sans doute de reconnaître le principe de double légitimité : légitimité des Etats, légitimité populaire. Les institutions de l'Union doivent traduire cette double légitimité.

1. Le pouvoir législatif

Pour ce qui est du pouvoir législatif, le principe de la double légitimité devra conduire dès que possible à un Parlement composé de deux Chambres ayant des droits égaux. La Chambre représentant les Etats sera vraisemblablement issue de l'actuel Conseil, tandis que le Parlement a vocation à devenir l'Assemblée des peuples.

Dès maintenant s'impose la nécessité de combler le déficit démocratique qui résulte du transfert des pouvoirs des Parlements nationaux au Conseil. Une nouvelle étape vers la co-décision devra être franchie, soit que l'on suive la proposition belge permettant au Parlement d'opposer son veto par un vote à la majorité absolue, soit que l'on adopte la proposition MARTIN instituant une procédure de conciliation entre Conseil et Parlement devant aboutir à un accord du Conseil et de l'Assemblée.

Une meilleure participation des Parlements nationaux à l'activité de l'Union est généralement souhaitée. Elle ne devrait pas, selon notre avis, prendre la forme d'une Chambre législative désignée par les Parlements, ce qui aurait le triple inconvénient de faire double emploi avec le Conseil représentant les Etats, de compliquer le processus législatif et de créer une confusion des responsabilités au détriment de l'Assemblée élue. Nous préconisons plutôt une collaboration au niveau des commissions et, le cas échéant, la tenue régulière d'assises sur le modèle de celles qui vont se réunir prochainement à Rome. Elles pourraient délibérer chaque année sur l'état de l'Union et son programme pour l'année à venir. Un lien pourrait être établi entre les Assises et l'Assemblée du Conseil de l'Europe afin que les Etats européens non membres puissent être informés de la vie de l'Union et faire entendre leur voix.

Le mode de scrutin pour l'élection du Parlement appelé à devenir l'Assemblée des peuples dans un Parlement à deux Chambres devrait être harmonisé sur la base de la représentation proportionnelle. Il devrait également être décidé que la moitié au moins des parlementaires sera élue dans le cadre de circonscriptions régionales. Mais sous réserve de ces règles communes, les Etats conserveraient une large possibilité de choix (vote préférentiel, panachage, délimitation des circonscriptions, choix du système de proportionnalité, etc...)

Enfin l'unification de l'Allemagne et le désir de renforcer la légitimité du Parlement conduisent à rechercher une meilleure proportionnalité entre la population de chaque pays et la répartition des sièges. Le professeur WESSELS a envisagé un système attribuant six sièges à chaque Etat et le reste des 564 sièges suivant une proportionnalité rigoureuse. Les systèmes fédéraux comportent généralement deux Chambres législatives, l'une représente les citoyens proportionnellement à la population, l'autre représente les Etats suivant une formule égalitaire (Etats-Unis, Suisse) ou intermédiaire (RFA). Dans un Parlement à deux Chambres disposant de pouvoirs égaux, la légitimité de l'Assemblée représentant les peuples devra être renforcée par un meilleur rapport entre le nombre des sièges et l'importance des populations.

2. L'Exécutif

Le concept de double légitimité devrait conduire à une répartition du pouvoir exécutif entre le Conseil européen et une Autorité exécutive unique assurant la continuité de l'action gouvernementale sous le contrôle d'un Parlement à deux Chambres.

Toutefois ce stade ne pourra être atteint qu'au moment où l'essentiel des compétences en matière de relations extérieures et de défense relèvera de l'Union. Au stade actuel, il nous paraît raisonnable d'admettre un certain partage du pouvoir exécutif en recherchant cependant une répartition plus rationnelle et plus équilibrée des pouvoirs entre la Commission et le Conseil.

Outre son pouvoir législatif qu'il devrait exercer de plus en plus en accord avec l'Assemblée élue, le Conseil doit conserver au stade actuel le pouvoir de décision dans de nombreux domaines relevant des diverses politiques de l'Union. Il faudrait envisager cependant un élargissement des délégations à la Commission déjà décidé en principe mais peu appliqué dans la pratique.

Il appartient également au Conseil d'organiser la coopération, et l'action commune dans les domaines qui demeurent pour l'essentiel de compétence nationale (relations extérieures non économiques, sécurité), ainsi que de préparer les sessions du Conseil européen.

La Commission, outre son rôle de proposition devenu plus décisif depuis la généralisation du vote majoritaire au Conseil, devrait voir confirmée sa participation pleine et entière à toutes les instances de coopération politique. De même la Commission pourrait être chargée, dans certains cas, de missions de représentation et de négociation conjointement avec la Présidence du Conseil européen.

L'affirmation du rôle politique de la Commission implique une modification de son mode de désignation. Un consensus devrait se dégager en faveur de la proposition commune aux rapports COLOMBO et MARTIN ainsi qu'au memorandum belge : élection du Président par le Parlement sur proposition du Conseil européen, choix des membres par accord entre le Président élu et le Conseil, confirmation individuelle ou collective des membres par le Parlement. La durée du mandat de la Commission devrait être identique à celle du Parlement, de manière que les élections européennes exercent une influence sur la composition de la Commission qui interviendrait aussitôt après l'élection. L'introduction d'un droit de dissolution du Parlement, notamment en cas de censure de la Commission, devrait être mis à l'étude.

Nous n'estimons pas indispensable de réduire le nombre de membres de la Commission compte tenu de l'élargissement de ses missions. Dans notre perspective d'association croissante de la Commission à la coordination des politiques étrangères et de sécurité, nous préconisons qu'un commissaire soit désormais affecté à chacun de ces deux domaines. En revanche, nous pensons que la nouvelle procédure de désignation augmentera l'autorité du Président, déjà grande grâce à la personnalité de l'actuel Président, et qui doit être préservée dans l'avenir.

L'affirmation du rôle et de la responsabilité politique de la Commission est une condition essentielle de la réalisation d'une véritable Union européenne réunissant coopération politique et intégration économique. Doit-elle être sanctionnée aux yeux de l'opinion par une modification de sa dénomination ? "Autorité exécutive européenne" correspondrait mieux à ce qu'est déjà et à ce que doit devenir le rôle véritable de la Commission.

Si la fonction politique de la Commission n'est plus contestée, il sera plus facile d'éliminer les réserves qui subsistent dans le Mouvement européen au sujet du Conseil européen. Nous devons reconnaître le rôle positif et utile de cette instance où les responsables suprêmes de nos Etats apprennent à travailler ensemble, donnent les impulsions et les orientations décisives et qui tend à devenir un chef d'Etat collectif. En revanche, nous ne sommes pas favorables à une quelconque institutionnalisation de la présidence et ceci pour des raisons pratiques et tirées de l'expérience.

Raison pratique : aucun chef de gouvernement ne peut cumuler des responsabilités nationales et européennes majeures pendant plus de quelques mois. Raison tirée de l'expérience : la prise à tour de rôle de la responsabilité de la présidence par chacun des Etats membres, petit ou grand, a un effet d'émulation et de pédagogie auquel il serait dommage de renoncer. Nous sommes donc en faveur de maintenir la "troïka" renforcée par la présence de la Commission.

Si l'on estime nécessaire que le Conseil européen dispose d'un Président stable choisi en dehors du collège des chefs d'Etat et de gouvernement, il est une personnalité toute désignée pour remplir ce rôle : le Président de la Commission désormais élu par le Parlement sur proposition du Conseil européen. Bien entendu, il ne s'agirait dans ce cas que d'un président de séance sans droit de vote. Mais sa fonction symbolique serait considérable.

Enfin, les fonctions de Secrétaire de la coopération politique devraient être réparties entre le Secrétariat du Conseil (partie administrative) et la Commission (fonction d'initiative et de coordination).

3. Le pouvoir judiciaire

La transformation de la Cour de Justice en Cour Constitutionnelle chargée tout à la fois de garantir les droits des citoyens, des Etats et de l'Union est proposée, notamment dans le rapport de M. GISCARD d'ESTAING, comme un élément essentiel de la future architecture juridique de l'Union. Elle viendra couronner l'oeuvre remarquable déjà accomplie par la Cour de Justice et dont la qualité est désormais généralement reconnue.

L'adhésion de l'Union au Conseil de l'Europe et à sa convention des droits de l'homme confirmera la jurisprudence de la Cour suivant laquelle le respect des droits de l'homme s'impose au législateur communautaire.

Encore convient-il d'assurer le respect du droit dans l'ensemble de l'Union et par conséquent de remédier à l'absence de moyens de contrainte qui est une lacune du système actuel tout aussi préoccupante que le déficit démocratique. Cette lacune devra être comblée par l'institution de sanctions à l'encontre des Etats qui ignoreraient les décisions de la Cour : sanctions pécuniaires, mesures de sauvegarde et, dans les cas les plus graves (violation persistante des principes de base de l'Union, notamment de la convention des droits de l'homme) suspension de la participation aux institutions.

De même, nous estimons que l'institution d'un droit pénal européen applicable aux crimes internationaux (préparés dans un Etat, exécuté dans un autre Etat ou dont les auteurs ont été arrêtés dans un autre Etat) devrait être mise à l'étude. Il s'agit en effet d'un domaine où de toute évidence l'Union peut agir plus efficacement que les Etats et, par conséquent, d'une application correcte du principe de subsidiarité.

III - REGIONS. FINANCES. CITOYENNETE

Le lien entre ces trois catégories de problèmes peut paraître artificiel. Il s'agit en fait dans ces trois domaines de rapprocher l'Union des préoccupations des citoyens.

En premier lieu, la participation des Régions devrait être mieux assurée par la réforme proposée au chapitre II du mode d'élection du Parlement européen, future Assemblée des peuples dans un Parlement à deux Chambres. Nous préconisons la mise à l'étude de la création d'un comité consultatif où seraient représentés les Régions ou encore l'élargissement du Comité économique et social à des représentants des Régions.

Le financement de l'Union demeure un problème essentiel à la marge entre institutions et économie.

Trois réformes nous paraissent s'imposer dans le domaine financier et budgétaire :

- L'affirmation du principe de solidarité en matière de recettes, ou principe de progressivité suivant lequel les Etats les plus prospères doivent contribuer plus que proportionnellement aux dépenses,

- La reconnaissance au Parlement du pouvoir de créer des recettes en accord avec le Conseil, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des ratifications parlementaires nationales,

- La suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires.

La discipline budgétaire devrait être assurée par l'établissement d'une programmation pluri-annuelle des dépenses proposée par le rapport MARTIN.

L'Europe des citoyens a été oubliée dans l'Acte unique. Il ne saurait en être de même aujourd'hui.

La libre circulation des personnes appelle une politique commune en matière d'immigration en provenance des pays tiers ainsi qu'en matière d'asile politique. Il est proposé que ces domaines fassent l'objet d'abord d'une harmonisation et entrent dans la sphère de l'action commune après une étape transitoire.

L'octroi de la nationalité doit demeurer de la compétence des Etats, mais l'octroi de la nationalité par un Etat membre doit entraîner ipso facto l'octroi de la citoyenneté de l'Union, c'est-à-dire le droit pour chaque citoyen de l'Union de participer aux élections européennes au lieu de son domicile comme électeur ou comme candidat.

Le droit de vote et d'éligibilité aux élections nationales ou locales devrait également être accordé sous condition d'un délai de résidence.

IV - UNION EUROPEENNE ET ARCHITECTURE DE LA GRANDE EUROPE

Tous les pays européens disposant d'un système démocratique stable et prêts à accepter les obligations de l'Union, y compris l'acceptation de ses objectifs politiques ont vocation à rejoindre l'Union, avec cependant une réserve pour l'URSS ou la Russie dont l'essentiel du territoire n'est pas européen et dont les traditions politiques et les structures économiques ont été jusqu'à présent complètement différentes de celles du reste de l'Europe.

Cependant compte tenu de l'état actuel de l'Europe, c'est-à-dire d'une part de la mutation que doit connaître la Communauté, d'autre part des incertitudes qui subsistent dans les pays neutres et de la fragilité des nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale, il serait sage de différer toute nouvelle adhésion avant que la Communauté ait réussi sa transformation en une Union européenne, politique, économique et monétaire. Le statut d'association peut offrir à ces pays un statut de transition préparant leur adhésion ultérieure.

La situation difficile de l'Europe centrale et orientale, marquée dans plusieurs pays par une résurgence des antagonismes ethniques, met en lumière ce que nous devons aux hommes d'Etat qui, de SCHUMAN et MONNET à de GAULLE, GISCARD et MITTERRAND, d'ADENAUER, à BRANDT, SCHMIDT et KOHL ont scellé la réconciliation franco-allemande, ce que nous devons aussi à ceux qui ont contribué à bâtir les institutions communautaires et à les défendre contre tant d'assauts répétés. Nous mesurons mal, parce que c'est l'air que nous respirons et que l'on n'apprécie l'air que lorsqu'il vient à manquer, la valeur extraordinaire de cet acquis communautaire que quelques irresponsables voudraient jeter par dessus bord.

Voilà pourquoi la Communauté dès aujourd'hui et plus encore l'Union demain non seulement ne peuvent se désintéresser de ce qui se passe à l'est du continent mais ont une mission décisive à accomplir, celle de contribuer à l'édification d'une architecture politique et juridique de la grande Europe suffisamment solide pour encadrer l'évolution démocratique et le développement économique de ces pays et assurer le cas échéant par son arbitrage le respect des droits de l'homme et des minorités ethniques ou politiques.

Certains éléments de cette architecture sont déjà debout et constituent en quelque sorte l'amorce de la grande confédération envisagée par M. François MITTERRAND.

Le Conseil de l'Europe, première institution politique européenne de l'après-guerre peut jouer un rôle important en vue de la protection des droits de l'homme et de ceux des minorités ethniques ou religieuses.

Un autre élément important de l'architecture européenne pourrait être constitué par la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.). Cette Conférence a sans aucun doute contribué à l'évolution de l'Est, ne serait-ce qu'en offrant une référence aux opposants, la fameuse troisième corbeille d'Helsinki. Elle présente en outre l'avantage de réunir non seulement tous les Européens mais aussi les Etats-Unis et le Canada. C'est l'enceinte la plus appropriée pour discuter les questions de sécurité, d'équilibre et de réduction des armements.

Le vœu formulé par l'Assemblée du Conseil de l'Europe de participer à une éventuelle Assemblée parlementaire de la C.S.C.E. paraît raisonnable.

../

REMARQUES FINALES

La stratégie de l'intégration telle qu'elle a été définie dès l'origine par Jean MONNET demeure entièrement valable. Les progrès nouveaux à accomplir supposent un équilibre des intérêts des Etats. Ceci obligera sans doute à élargir le champ de la négociation en vue, notamment d'assurer leurs chances de rattrapage aux pays les moins avancés.

Entre l'Allemagne et la France, l'accord devra tenir compte de l'exigence légitime de l'Allemagne de ne pas échanger le mark contre une monnaie européenne qui n'offrirait pas les mêmes garanties de stabilité. Il devra aussi tenir compte des appréhensions qui existent en France et dans d'autres pays au sujet d'une hégémonie allemande sur l'Europe. La seule réponse positive à cette crainte réside dans un saut qualitatif vers l'Union politique afin que comme l'écrivait André FONTAINE dans le Monde du 3 octobre reprenant une déclaration de M. GENSHER, les relations entre les partenaires, deviennent si intimes que ce genre de question ne se pose plus. Il implique aussi de la part de la France l'acceptation du transfert à terme à l'Union européenne d'éléments essentiels de son statut international et de sa souveraineté extérieure. La même question vaut bien entendu pour le Royaume-Uni.

Il s'agit en définitive d'échanger des souverainetés affaiblies contre une souveraineté commune beaucoup plus forte. Telle est notre réponse aux adversaires des prétendus abandons de souveraineté.

Cette conjonction des souverainetés exige qu'une plus grande attention soit donnée aux moyens de développer le sentiment d'appartenance à l'Union dans les populations, en particulier par une meilleure prise en compte du cadre européen dans l'enseignement et par la production des programmes de télévision propres à susciter le sentiment de l'identité européenne.

Enfin la construction européenne ne devrait jamais être considérée comme une fin en soi mais comme une étape vers un système mondial plus équilibré et plus harmonieux qui paraît moins utopique depuis la fin du conflit Est-Ouest.

Jusqu'à présent la construction européenne a davantage mobilisé les élites que les citoyens ordinaires. Le passage au stade de l'Union suppose que l'opinion publique dans sa masse ait le sentiment d'être engagée dans une grande entreprise garante du non retour aux drames du passé et riche de promesses pour l'avenir.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 14784
12 GEN. 1995

BIBLIOTECA

***CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES EUROPEEN
ROBERT SCHUMAN - TEP SA***

Luxembourg, 6-7 décembre 1990

***LES RELATIONS ECONOMIQUES EUROPEENNES :
LA COMMUNAUTE ET LES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST***

***Prof. MARC MARESCEAU
Directeur de l'Institut Européen
Université de Gand, Belgique***

A. INTRODUCTION

1. The framework of relations between the European Community and Eastern Europe¹ is a very complex matter. Different categories and mechanisms have to be distinguished but are at the same time interrelated. First, a number of general Community rules and principles governing the Community's direct external relations, particularly trade relations, as well as those governing intra-Community trade of products originating in third countries, may affect trade with Eastern Europe. They are not discussed in this paper. More interesting are those rules and principles which specifically deal with the relations between the Community and Eastern Europe. These specific structures can be divided into those which are the result of "old" Community approaches towards so-called "state-trading countries" and those which have been developed within the framework of a "new" Community policy towards Eastern Europe.

2. As far as the remainder of the "old" approaches is concerned one should know that in the past the qualification "state-trading country" -there has never been a Community definition of this concept- generally meant in practice the application of quantitative restrictions on products originating in those countries and exported to Member States of the

¹ The expression "Eastern Europe" includes for the purpose of this paper also "Central Europe".

* The main parts of this paper were used as a basis for discussion at the London School of Economics Colloquium of 23-24 November 1990 on "The Emerging European Economic Space - The European Community, Austria and Eastern Europe".

Community². This system - which necessarily implied permanent potential application of Article 115 EEC-Treaty and is therefore difficult to maintain after 1992 - has been substantially eroded by two different kinds of actions. First, between September 1988 and October 1990, the Community has concluded a network of bilateral agreements with the European COMECON countries which interfere directly with the "old" unilateral Community mechanism governing imports from state-trading countries. Second, and this is more important, through unilateral actions aimed at stimulating reforms and transformations in Eastern Europe the Community affected the very essence of the original system set up with regard to imports from European "state-trading countries". Clearly, all these new initiatives have added totally new dimensions to the relations between the EC and Eastern Europe which go far beyond "trade" and new prospects are now being developed which offer a broad basis for reflection on how the intra-European architecture at the eve of the next century should be conceived.

3. This paper summarises first the current state of bilateral relations between the EC and the various Eastern European countries. The second part examines briefly the specific Community initiatives which aim at stimulating reforms and transformations in Eastern Europe. The prospects for the future, including the move towards association agreements, are discussed. This last part of the paper also

² See J. MASLEN, "The European Community's Relations with the State-trading Countries, 1981-1983", Yearbook of European Law 1983, pp.323-346; same author, "The European Community's Relations with the State-Trading Countries of Europe, 1984-1986", Yearbook of European Law 1986, pp. 335-356; M. MARESCEAU, "A general survey of the current legal framework of trade relations between the European Community and Eastern Europe", in The Political and Legal Framework of Trade Relations between the European Community and Eastern Europe, Dordrecht, Nijhoff, 1989, pp.13-15 ; "The Current State of Relations between the European Community and Eastern Europe" in Proceedings of the NATO Economics Colloquium, 1990, pp.7-15.

incorporates some comments on the relationships between the EC and the USSR.

B. BILATERAL COOPERATION AGREEMENTS BETWEEN THE EC AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

4. After years of deadlock in the relations between the EC and the COMECON³ a joint declaration on mutual recognition was signed on 25 June 1988. This event probably facilitated the conclusion of bilateral co-operation agreements between the EC and COMECON-members⁴. The first co-operation agreement with a COMECON-country to be mentioned is that of 26 September 1988, on Trade and Commercial and Economic Cooperation between the EC and Hungary. Since then, bilateral agreements have been signed with Poland, the USSR, the GDR, Bulgaria, Czechoslovakia and Romania. They all follow largely the same pattern.

Certainly, seen in its historical context, the agreement with Hungary was in many respects a unique piece of work. It proclaimed the gradual but total elimination (in 1995) of quantitative restrictions imposed on imports of Hungarian products into the Community.

The provisions on co-operation, covering commercial as well as economic co-operation, deserve special mentioning. They contain, among other things, explicit references encouraging the use of arbitration for the settlement of disputes among firms. The Agreement also considers

³ See J.MASLEN, "European Community-CMEA : institutional relations", in The Political and Legal Framework of Trade Relations between the European Community and Eastern Europe, pp. 85-92.

⁴ Hungarian sources indicate that even without a "joint declaration" an agreement between the EC and Hungarian would have been signed.

countertrade as a temporary and exceptional practice. The chapter on "economic co-operation" is of a general nature and, inter alia, aims at promoting a favourable climate for investment, joint ventures and licensing arrangements. Arrangements for investment promotion and protection will be stimulated, in particular for the transfer of profits and repatriation of invested capital on the basis of the principles of non-discrimination and reciprocity.

5. It is interesting to note that the Community strongly felt the need to justify the far-reaching contents of the Agreement with Hungary. It did so by stressing emphatically the very specificity of the Hungarian case. It is certainly true that at the moment of negotiating and concluding the Agreement, Hungary was the CMEA-country where the development of political and economic reforms were most evident: Hungary had indeed clearly taken the lead in reforms. The emphasis on specificity, however, also necessarily implied that the Community had not the intention to use the concept and the structure of the Agreement concluded with Hungary as a model for negotiating agreements with other CMEA-countries. An example of this approach was the Agreement with Czechoslovakia on trade in industrial products signed on 19 December 1988⁵. Its scope was very limited and its structure and contents were closer to that of the agreement with Romania of 1980⁶ than that with Hungary.

6. The political and economic reforms which took place in Eastern Europe in 1989 took such a form and intensity that the original Community approach to present Hungary as a unique case in the CMEA-world was no longer workable. It certainly became more and more difficult to maintain the Community's

⁵ O.J., L 88, 1989.

⁶ It should be noted that the Community had concluded a trade agreement with Romania in 1980, a period of total deadlock in the relations between the European Community and Eastern Europe.

original strategy of first signing "trade agreements", which could then later on, if everything went well, develop towards "economic co-operation" agreements.⁷

Obviously, the Agreement on trade and commercial and economic co-operation with Poland, which was concluded on 19 September 1989, was largely inspired by the Agreement EC-Hungary⁸. Only as far as the elimination of quantitative restrictions was concerned did the Agreement with Poland somewhat differ from the Agreement EC-Hungary. It did not contain the principle of total elimination in the same absolute terms as in the Agreement with Hungary.

7. The agreement which by all means attracted the greatest public attention was that with the Soviet Union signed in December 1989. Already at the end of 1987 it had become clear that the USSR was not satisfied with the possible conclusion of a classical trade agreement since, anyhow, a great deal of the Soviet exports (energy, raw materials, etc) to the Community was not subject to customs duties. On the other hand the USSR was very eager to increase economic co-operation, to agree about transfer of technology, etc. in order to modernise its own economic structure. The original reluctance of the Community to initiate negotiations with the USSR on this basis was finally overcome and led to the conclusion of a co-operation agreement on 19 December 1989⁹.

There can be no doubt about the fact that the Agreement with Hungary had been a very useful point of reference for structuring the agreement with the USSR. It also contains the principle of elimination by 31 December 1995 of specific QR's, however "with the exception of those concerning a limited

⁷ The Community had, for instance, applied this strategy with success with regard to the relations with the People's Republic of China (in 1978 a trade agreement and in 1985 a "cooperation agreement" had been concluded).

⁸ O.J. , L 339, 1989.

⁹ O.J. , L 68, 1990.

number of products which might be deemed sensitive at that time". Besides the classical procedure for taking safeguard measures, the Agreement furthermore provides for the possibility of taking action, if necessary, justified on grounds of protection of essential security interests relating, inter alia, "to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment".

As far as co-operation is concerned it is worthwhile noting that the Contracting Parties will provide natural and legal persons of the other Party with guarantees for their individual and property rights, including non-discriminatory access for that purpose to the courts and appropriate administrative bodies of the Community and the USSR. An identical clause as in the Agreement with Hungary concerning counter-trade is included in the Agreement with the USSR and the same holds true as far as the encouragement of arbitration for the settlement of disputes among firms, enterprises or economic organisations is concerned.

It should also be mentioned that in the enumeration of the potential areas for economic co-operation reference is made to energy, including nuclear energy and nuclear safety (physical safety and radiation protection).

8. In May 1990 the co-operation agreements with the GDR, Bulgaria and Czechoslovakia were signed ¹⁰. They all follow the same pattern and differ only on minor points. The broadening of the trade agreement with Romania of 1980 to a trade and co-operation agreement was for some time delayed due to the way in which the Romanian government dealt with anti-government protest but also this agreement was finally signed on 22 October 1990.

¹⁰ For texts, Agreement with GDR, see Sec (90) 728 final ; Agreement with Czechoslovakia, see O.J. L 291/28 of 23 October 1990 ; Agreement with Bulgaria, see O.J. L 291/8 of 23 October 1990.

9. It is clear that through all these bilateral trade, commercial and economic co-operation agreements the Community has built up a coherent legal network covering relations with Eastern European countries.

However, coherence, as such, is not an end in itself and is not enough to make the agreements really adequate. Indeed, the agreements have virtually been overtaken by the pace of the events in Eastern Europe. For example, the recent elimination of quantitative restrictions, by means of unilateral Community action (see infra no.12), takes away a lot of the practical effect of the provisions of the trade chapter of these agreements. This is particularly true for the agreements with Hungary, Poland, Czechoslovakia, Bulgaria (and also Romania¹¹). On the other hand, the USSR is the only Eastern European country not to be included in the Phare Programme (see infra no.9) and it would therefore seem that she will also be the only one to have to go through the rather lengthy process of gradual elimination of quantitative restrictions, unless, of course, by means of a specific Community action scheme for the USSR, the Community decides to speed up the elimination of quotas.

A second and perhaps more fundamental remark concerns the scope and nature of the co-operation chapter of these agreements. "Co-operation" in those agreements is formulated in rather general terms but nonetheless it offers a legal basis or at least a point of reference for a number of specific co-operation schemes or projects. However, it is clear now that, on the whole, all or nearly all the Central and Eastern European countries want to go beyond these agreements. For various reasons, some of these countries, such as Hungary, Poland and Czechoslovakia and perhaps others, are even eager to join the Community. However, before accession can be seriously considered, those countries will have to go

¹¹ The elimination or suspension of quantitative restrictions on imports from Romania depends on the entry into force of the co-operation agreement signed on 22 October 1990.

through the process of "association" (see infra no.14).

C. SPECIFIC COMMUNITY ACTIONS IN ORDER TO SUPPORT REFORMS AND TRANSFORMATIONS IN EASTERN EUROPE

a. Background

10. Since mid 1989 the Community has taken a considerable number of important specific initiatives supporting the reforms and transformation process in Eastern Europe. Moreover, within the Group of 24, the Community plays an important co-ordinating role, particularly in the area of food aid, access to markets, management programmes, investment promotion and environmental protection.

These actions within the Phare-programme, originally only aimed at stimulating reforms in Hungary and Poland, are now extended to other countries such as the GDR, Czechoslovakia, Bulgaria, Yugoslavia and Romania. The extension of the Programme to those countries is the result of the fulfilment of a number of conditions, such as the organisation of free elections, the establishment of a multiparty system, respect of human rights, introduction of a market economy¹². This, however, does not mean that there will be a monolithic application of the Phare-programme to all of these countries since their economic and financial situation is not the same.

b. Areas covered by specific Community actions

11. The most relevant and direct specific Community actions are probably those concerning financial support and co-

¹² See Regulation 2698/90 of 17 September 1990, O.J. L 257/1, 1990. The inclusion of Romania had first been postponed by the Council in its meeting of 4 July 1990, see Europolitique, n° 1601, 7 July 1990.

operation, abolition and suspension of QR's, professional training, inter-university co-operation -such as Tempus-, environment protection. Within the context of this paper only the measures in the area of trade and financial or economic support are mentioned.

c. Improved access to Community markets

12. As was mentioned previously, the Community has unilaterally withdrawn quantitative restrictions on imports from most Eastern European countries.

As far as Hungary and Poland are concerned the main legal tools are the Community regulations of end 1989 on the liberalisation of specific quantitative restrictions¹³, on the suspension of non-specific quantitative restrictions¹⁴ and on economic aid¹⁵. For the other Eastern European countries, except the USSR, the regulations extending these Community actions to them were published in September 1990¹⁶. With regard to quantitative restrictions which may still be imposed there are those applicable to textile products reimported into the Community after processing or working in Bulgaria, Czechoslovakia or Romania or, after January 1991, in Poland or Hungary. It should also be noted that, as a consequence of the terms of accession of Spain and Portugal to the European Community, the suspension of non-specific quantitative restrictions is not extended to those countries¹⁷.

¹³ See Regulation 3381/89 of 6 November 1989, O.J. L 326/6, 1989.

¹⁴ See Regulation 3691/89 of 4 December 1989, O.J., L 362/1, 1989.

¹⁵ See Regulation 3906/89 of 18 December 1989, O.J., L 375/1, 1989.

¹⁶ See Regulation 2698/90 of 17 September 1990, O.J., L 257/1, 1990.

¹⁷ Articles 177 and 364, terms of Accession.

Of course, these measures have more than just a symbolic meaning, since they precisely cover products which previously, during the negotiations for the bilateral co-operation agreements, particularly with Hungary, have caused so many problems and were considered so extremely sensitive that they could only through a long transitional process be allowed to be imported quota-free into the Community. A number of Member States had always been of the opinion that sudden quota-free imports from these countries could jeopardise domestic industries considered to play a vital role in the country. It is therefore more than striking that, for example, the trade chapter of the Agreement signed with Poland in September 1989 was already outdated before it even ever entered into force, since by 1 January 1990 the specific QR's had been eliminated, unilaterally by the Community. How laudable these Community measures for the countries concerned may be, they will probably not increase the credibility of the Community and its Member States on the economic justification and necessity of maintaining QR's for other countries. It should also be remembered that the Community, through its unilateral measures, has indirectly found a solution for the legal Gordian knot which it faced as a consequence of 1992 (see n°15)

d. Financial and economic aid

13. As far as financial aid and co-operation is concerned the Community has made very serious efforts. The originally planned financial support for 1990 of 300 million Ecu will be increased to 500 million. For 1991 the Community proposes 850 million Ecu and for 1992 1 billion Ecu. Another important initiative in which the Community and its Member States will play an important role is that of the Bank for Reconstruction and Development of Eastern Europe (BERD) with an original capital stock of 10 billion Ecu. It is expected that the BERD will become operational in March 1991.

D. FURTHER PERSPECTIVES

14. On 27 August 1990 the Commission presented its view on the future relations with Eastern Europe by means of a Communication to the Council and Parliament¹⁸. In this document the Commission clearly opts for association-agreements -in a lack of inspiration labelled as "Europe Agreements"-, based on Article 238 EEC Treaty, as a framework governing future relations with Eastern Europe, except the USSR. It is most likely that the negotiations for association agreements with Hungary, Poland and Czechoslovakia will still start in 1990 and that those agreements may be concluded in 1991.

15. The Commission's objectives as expressed in the Communication on association remain vague and general. They can be summarised as follows: association agreements will contribute to develop a climate of political and economic stability and confidence and will help Eastern Europe "to return to the mainstream of European political and economic life" ; they will improve the climate for trade and investment and help the management from command economics to market economic structures ; they will create a transparent and coherent structure for financial support; finally, the development of a European identity will be encouraged by means of cultural co-operation.

As far as trade is concerned customs duties, remaining non-specific quantitative restrictions and measures having equivalent effect will be eliminated in two stages. In a first phase obligations will not be reciprocal; only the end of the second stage will establish reciprocal free trade. The trade objectives are therefore those of a free trade zone, not those of a customs union. In other words there will be no common customs border for the Community and the associated country.

For trade in services the Commission suggests to lay down the conditions during the negotiations of the agreement

¹⁸ COM (90) 398 final.

keeping into account, inter alia, the Uruguay Round results. The principle of free movement of capital ought to be gradually established. In a first stage technical co-operation, training, etc. will be important targets to build up a competitive financial sector in the associated country.

The Commission further suggests improvement in the freedom of movement of persons. This is clearly a sensitive issue in the Commission's document. After having stated that free movement of persons is a key element of the single market the Communication goes on by mentioning that in a first phase, -bearing in mind the competences of the Community and Member States- "certain improvements could be made in the conditions affecting the movement of persons". Further improvement of the freedom of movement of persons can in a later stage only be considered "once social and economic conditions in associated countries have been brought substantially into line with those in the Member States", in other words, once inter alia an adequate social security system has been established. Particularly interesting is also the Commission's view that free competition must be ensured "through provisions based on those applying within the Community", while for state aid associated countries may benefit from certain exemptions.

The Commission emphasizes very strongly the economic co-operation-dimension of the association agreements. Sixteen areas for potential co-operation such as, inter alia, investment promotion, standards, certification and testing, vocational training, agriculture, energy, environment protection, transport, telecommunications are enumerated. Financial co-operation will, also after the Phare Programme, play an important role but it should be possible, after an initial period, "to scale back support for macro-economic adjustments in the form of grant assistance". Finally, the Commission also mentions the need to include cultural co-operation in the association agreements.

The institutional framework, as envisaged by the Commission, is largely inspired by the institutions and mechanisms governing the application and implementation of

existing association agreements. It would include an Association Council (regular meetings at ministerial level), an Association Committee (composed of senior officials preparing the work for the Council) and a Parliamentary Association Committee.

16. It is generally thought, for the moment being, that the association model will least adversely affect the internal cohesion within the Community of the Twelve but it is not excluded that gradually a more sui generis European model finds its way between an association and an accession to the Community. At one stage one should perhaps even not exclude an accession to the Community by some Eastern European countries. This, at least, is the clear goal of Hungary, Poland and Czechoslovakia, as expressed during the exploratory contacts with the Community authorities. The Community is much less explicit on this point and has not included or excluded a possible accession in due course. However, as opposed to what was done in the association agreements with Turkey (1963) and Greece (1961), it is unlikely that the Community will be willing to incorporate in the preamble of the association agreements with Czechoslovakia, Poland and Hungary the idea of an "association" as a step facilitating "accession".

Besides the economic reasons for accession to the Community which may be invoked by those countries, it is also undeniable that this ultimate objective has a great geopolitical impact which goes far beyond economic considerations. Accession to the Community by those countries and possibly by Bulgaria or/and Romania cannot be separated from the possible accession by EFTA countries, Yugoslavia and perhaps even Turkey. The creation of such a big European entity is not necessarily a move towards a reinforcement or an in depth-improvement of the Community and it would almost necessarily lead to another type of European Community than the one we have today and have envisaged after 1992. At this moment it is not at all clear where the future geographical limits of the Community must be drawn and whether the

Community can in a politically and economically orderly way "absorbe" all those countries. It cannot be excluded and it is perhaps even likely that an unbridled Eastward enlargement will lead to a less cohesive and economically weaker Community. The integration process within the Community, its decision-making capacity and legislative potential can also be fundamentally hit by a massive enlargement. It would therefore be recommendable that the Community approaches future applications for accession in a more global perspective incorporating the political, institutional, economic and legal dimension of the problem. For example, in this context, Austria's request for accession should not be dealt with without considering the Community's future relations with Austria's eastern neighbours.

It must also be said that within the Community there are here and there serious complaints about all the attention and energy put into the inter-German relations and in the EC-Eastern Europe relations as a whole. Some consider this as detrimental to the Community's 1992 programme and, particularly, to the economic and monetary union which has naturally to follow the achievement of the internal market within the Community of the Twelve. The developments in Eastern Europe should indeed not be an excuse to detract the Community from the fundamental goals which it has imposed on itself¹⁹. At the same time, however, better forms of trade, economic and intensive political co-operation with Eastern Europe should and must be worked out on a stable basis. Free trade or economic zones and common institutions perhaps modelled on those to be established with EFTA are potential options which could well be envisaged.

17. The deepening of the links between the EC and individual Eastern European countries should not lead us to forget that

¹⁹ Of course, it could also be argued that the rapid developments in Eastern Europe impose on the Community a greater need for cohesion, economically, financially and politically.

there are still intra-Eastern European economic relations even if they are now contracting. COMECON has so far been unable to adapt itself to the new political and economic realities²⁰. The decision of the COMECON-countries to move to hard currency payments among themselves, together with a number of other developments, have virtually led to the collapse of the COMECON-trading system. However, nothing has so far replaced the previous system and this is regrettable since existing trade patterns cannot be smoothly changed from one day to the other. Moreover, it is not certain whether, from a Community point of view, a sudden disruption and total change -in other words a complete move in the direction of the Community- is at all possible or even desirable. The consequences of the German unification offer a good illustration of this point. Before unification about two-thirds of all GDR-trade was with CMEA countries. The effects resulting from unification for the Eastern European trading partners of the GDR are without doubt considerable²¹. Therefore, the Community has, among other things, considered it appropriate to suspend temporarily import duties and to allow derogations from existing norms and standards for products originating in the Eastern European CMEA-countries and which were covered by trade agreements existing between the GDR and those countries before unification²². The objectives of these transitional measures, which are due to expire on 31 December 1992, are : "to reconcile traditional trade patterns with the legal, political and economic integration of the GDR into the EC; to combine transitional exemptions with the necessity to rapidly

²⁰ See "Comecon looks for new name and new aim", Financial Times, 2 July 1990 ; also C.MEIER "COMECON - A follow-on organization is being planned", NATO Review, October 1990, pp.20-27.

²¹ See "The Community and German Unification", COM(90) 400 final, volume 1, 34 ff.; see e.g. also "East German companies facing collapse", Financial Times, 21 November 1990.

²² See GATT Focus, October 1990, n°75. The Commission provisionally introduced measures by Decision 90/481, L 267/37, 1990.

transform the Eastern German economy into a fully integrated EC market economy; to implement fully all instruments of the common commercial policy after the end of a clearly defined transitional period; to allow for more time for the denunciation or renegotiation of foreign trade treaties of the GDR with the countries mentioned"²³. Therefore, the Commission, recently requested the GATT Council to approve a waiver from the application of the MFN-clause, but the approval of this request has been delayed by the US, Canada, Australia and Hong Kong who asked for a Working Party to examine the effects of the proposed measures²⁴. Of course, all this demonstrates how sensitive the issue is. It is an indication that in the future improvisation might not always be a workable technique to establish a sound and durable relationship between the Community and Eastern Europe.

18. Be this as it may, and whatever the form these new types of relationships with Eastern Europe may take, it will for economic, political and security purposes in all these initiatives be necessary to take into consideration the position of the USSR. It seems apparent that the move by a number of Eastern European countries towards the Community in the direction of an accession also aims at consolidating their split from the USSR. This may be understandable but it is probably also true that any Community policy which aims at or would result in marginalising the USSR is in the long run a threat to European stability and this is by no means a stimulating prospect. Currently, the USSR is neither included in the extension of the Phare Programme nor mentioned in the potential extension of the scope of the bilateral economic co-operation agreements. Of course, the size and military potential of the USSR may cause a justified hesitation and serious reluctance, but a deepening of EC-Eastern European relations should by no means lead to an isolation of the USSR.

²³ GATT, L/6759.

²⁴ Financial Times, 8 November 1990.

We should perhaps not forget that a lot of what has happened over the last couple of years is to a very great extent the result of the new and particularly dynamic foreign policy of the USSR. However, this new approach, since Gorbachov, has not yet led to economic results within the USSR. It should therefore be one of the Community's priority tasks to help economically the USSR on a large scale. This could improve the social and political stability and decrease national tensions. Europe as a whole, and the Community in particular, will not necessarily benefit from a USSR bursted into pieces, where nationalistic and/or religious tensions dominate the Eastern European scene. Moreover, a dismantled USSR would possibly also mean a dissemination of large military potential over several individual Republics²⁵.

It is true, of course, that help from the Community, in itself, is not sufficient to solve the USSR's problems. However, a solid sui generis co-operation model with the USSR should be seriously envisaged. Hindrances to modernisation of the Soviet economy, such as Cocom, should be abolished or at least in the immediate future be drastically reduced. Ambitious co-operation projects favouring in particular also human and cultural contacts should urgently be worked out. There is, for example, no valid reason to exclude the USSR, as is the case at present, from the Tempus Programme. A certain degree of parallelism in the development of relations between the European Community and the USSR with that envisaged with the other Eastern European countries should be a priority Community objective. Of course, "parallelism" in this context does not mean "analogy". What it implies is that a model of relationships with the USSR is gradually worked out, which will necessarily be a specific one, along with the negotiations for association agreements with the other Eastern

²⁵ In Mr. Gorbachov's proposal for a treaty of union defining the structure of central government and the relations between the republics and central authorities, the union's competences would inter alia include defense, organisation of the military, foreign policy and the regulation of foreign economic activity.

European countries.

19. At the moment of finishing this draft, it is not yet totally clear in what direction the Community is actually moving as far as the relations with the USSR is concerned. Neither the Community nor the Member States have thus far been capable to formulate a clear Community concept of these relations. Since Mr. Gorbachov's request for economic aid at the Houston Summit precious time has been lost. The European Council of Rome of 27 and 28 October 1990, which was originally planned to be largely devoted to the relations with the USSR, instead finally hardly covered them and reiterated the well-known view on the importance it attaches to the success of the reforms in the USSR. The Rome-Communiqué only stated "that the Community should make a substantial concrete contribution to the success of these efforts by means of co-operation in various areas" and that the Commission was instructed to submit before the European Council meeting of 13 and 14 December proposals for the decisions to be taken. The fact that already at the European Council meeting in Dublin on 26 June 1990 the same concern for co-operation had been expressed was not a sign of a particularly quick Community response to the urgent needs of the USSR. Certainly, the unstable position of the USSR, both economically as well as politically, make it more difficult for the Community to work out a well-defined policy. In the meantime, however, an increasing number of Member States of the Community are developing individual actions. Besides the special position of the FRG towards the USSR, resulting from the unification of Germany, other Member States such as Italy, Spain and France²⁸ have been or are developing specific economic co-operation programmes, have opened credit lines, etc. These individual actions have the advantage of being direct and concrete but

²⁸ It should be welcomed that, for example, the Cooperation Agreement France-USSR emphasises very strongly the Community dimension of economic cooperation, see LE MONDE, 28 Octobre 1990.

unfortunately, how important they may be individually, they are also an insufficient answer to the chaotic situation in the USSR. On the other hand it would be recommendable that the Community, as such, is able to formulate its own point of view in a coherent way at the next December Summit.

Recently a number of sectoral initiatives have been considered²⁷. At the CSCE in Paris Mr. Delors has officially proposed to hold a trans-European conference aiming at setting up a European energy network. The USSR, as main European exporter of energy, could within this framework play a very considerable role. Other sectoral projects, such as, for instance, on communications could also soon be launched. These initiatives are important, but they will need time to produce results the more since they involve complex legal issues and also questions of competence within the USSR²⁸. They need to be complemented by short term actions. Traditional and new Western trading partners of the USSR face serious problems as a consequence of the Soviet Union's shortage of foreign currency. However, Western companies wanting to invest in the USSR should be stimulated to do so and short term credits should be made available. In this context the new Community initiative concerning export credits insurance and investment protection also deserves special attention²⁹. Although it not only aims at stimulating economic relations with the USSR it could be of particular interest to that country. One of the main ideas of the proposal is to create a Community pool for the reinsurance of credits for exports to Central and Eastern Europe.

Finally, and this is today probably for the USSR the most urgent need, there should quickly be again food in the

²⁷ See e.g. "EC considers big economic aid programme to Soviet Union", Financial Times, 17 September 1990.

²⁸ For example, in Mr. Gorbachov's treaty of union proposals energy policy would be jointly defined by republics and union.

²⁹ See Agence Europe, 17 November 1990.

shops. Real or artificially created food shortages are the greatest threat to stability and Western initiatives are without doubt very helpful. The first concrete steps taken in this direction are those of Chancellor Kohl and also President Bush could soon develop actions in this respect. It is expected and necessary that in this respect also the European Community, at the next Summit develops important initiatives.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv. 14784	
12 GEN. 1995	
BIBLIOTECA	

L'ÉVÉNEMENT

Issue de la crise du Golfe : incertitudes Les priorités de la présidence luxembourgeoise hypothéquées

Experts européens, ambassadeurs, hommes politiques et hauts fonctionnaires ont entouré, hier, le Grand-Duc héritier Henri venu assister, à la veille de la présidence luxembourgeoise, à un échange de vues entre spécialistes sur les problèmes qui devront être soulevés au cours des six prochains mois. Problème nombreux et difficiles.

Organisé par le Centre d'études et de recherches européennes Robert-Schuman avec le concours du ministère des Affaires

étrangères, le séminaire a été ouvert et animé par M. Gilbert Trausch, directeur du centre Robert-Schuman. M. Jacques F. Poos, vice-président du gouvernement et ministre des Affaires étrangères, après le discours du Premier ministre, M. Jacques Santer, a longuement exposé les priorités dont il sera question lors de la présidence luxembourgeoise tout en insistant sur l'environnement international qui à chaque instant pourrait bouleverser le cours des discussions.



M. Jacques Poos, le professeur J. van Damme, le Grand-Duc Hérédier, MM. Jacques Santer et Gilbert Trausch.

Les urgences se bousculent sur le terrain et une fois de plus, c'est sous la présidence luxembourgeoise que la Communauté devrait opérer un tournant capital pour son avenir.

Lors de la dernière présidence en 1985, la délicate mission de diriger les travaux de révision des traités avait abouti à l'issue du Conseil européen de Luxembourg à l'Acte unique. L'achèvement du marché unique au 1er janvier 1993 se situant à peine dix-huit mois après la présidence luxembourgeoise, c'est donc pendant celle-ci que le travail essentiel au niveau du Conseil devra être mené à terme. Comme le souligne Jacques F. Poos, ministre des Affaires étrangères, il faut, en effet, tenir compte du temps nécessaire à la transposition en droit national des directives communautaires. De plus, la consultation du Parlement prend de son côté de plus en plus de temps.

Mais les priorités de la présidence luxembourgeoise en même temps qu'elles soient déjà clairement définies n'en restent pas moins susceptibles de connaître quelques bouleversements. L'environnement international dans lequel elle se situe aidant.

La crise dans le Golfe arabo-persique et l'accélération de l'histoire en Europe de l'Est sont autant d'événements majeurs qui rendent le terrain des discussions plus incertain que jamais.

Ce n'est que le 15 janvier prochain que l'on connaîtra, en effet,

le dernier acte, car il en a été décidé ainsi, de la crise dans le Golfe. Et cette issue, si elle devait se traduire par un recours à la force, la priorité absolue de la présidence serait dès lors toute tracée. Mais au ministre Jacques Poos de rappeler que même en cas où la solution ne résiderait pas dans une intervention militaire, il n'en reste pas moins que la tâche de l'Europe à l'issue des événements consistera au réaménagement de l'ensemble des relations arabo-européennes. Inversement, si la résolution des Nations unies d'intervenir par la force en Irak devait être appliquée, les pays arabes pourraient alors se tourner vers les autres zones à risques du Proche-Orient et attendre les mêmes réactions.

Le ministre des Affaires étrangères ne peut alors s'empêcher de déclarer : « Ne faudrait-il pas rester logiques avec nous-mêmes et relancer avec vigueur la recherche d'une solution ? ... »

Entre les pays de l'Est

La vague de démocratisation qui ne cesse de prendre de l'ampleur à l'Est ne pourra pas non plus être ignorée durant la présidence luxembourgeoise tant les conséquences susceptibles d'en découler peuvent être dangereuses. La Communauté ne restera pas sans réactions face à la ruine économique qui menace l'URSS jour après jour. En première urgence, il s'agira d'organiser une importante assistance économique et

comme l'indique Jacques F. Poos « à très court terme, prévenir tout simplement la famine ».

Concernant l'ex-RDA, partie intégrante de la Communauté européenne, « elle sera prise en charge de la manière la plus efficace possible ». La présidence luxembourgeoise se penchera également sur la définition des relations futures entre les Douze et les autres pays de l'Est. Des relations sur le plan politique mais plus urgent la aussi sur le plan de l'économie et du commerce. Avant de soutenir toute démocratie, celle que s'est toujours attribuée la Communauté, elle doit avant tout œuvrer pour que les règles fondamentales de la démocratie soient appliquées à côté d'un minimum de bien-être matériel et d'une certaine stabilité économique sans quoi elles ne peuvent être correctement respectées.

Quant à de nouvelles adhésions au sein de la Communauté, il est déjà établi que cette perspective ne se réalisera pas dans l'heure immédiate. Cependant, bien que le ministre Poos ait déclaré que cette question ne consistera pas une tâche pour la présidence, il a tout de même suggéré « que les jalons d'une réflexion d'ensemble pourront utilement être posés ». En revanche, durant les six prochains mois de 91, un effort particulier devra être fait quant à l'organisation de l'espace économique européen réunissant les Douze et les pays de l'AEE.

... et les nouvelles unions de l'Europe

De nouvelles missions aussi délicates que celles qui incombaient à la présidence de 85 devront être menées pour la version 90. Les deux conférences intergouvernementales consacrées respectivement à l'union économique et monétaire et à l'union politique seront à peine achevées avant que le Luxembourg ne prenne le relais de l'Italie. La tâche consistant à diriger les travaux de ces deux unions sera dure. Et le ministre des Affaires étrangères, d'ores et déjà, lance un appel à l'aide en direction de la commission et du secrétariat général du conseil, lesquels devront apporter les appuis que la présidence ne manquera pas d'accueillir avec un grand soulagement. « Elle devra compter également sur la coopération des autres Etats membres » devait ajouter le ministre.

Il ne s'agira pas uniquement d'aboutir à des compromis acceptables par les Douze, mais encore faut-il que le Parlement européen ne soit pas trop mécontent des résultats « faute de pouvoir toujours le contenter entièrement ».

En ce qui concerne l'union économique et monétaire, si les objectifs sont eux faciles à définir, la difficulté résidera dans la définition des étapes intermédiaires.

Inversement, définir un objectif précis de l'union politique semble plus difficile. Pour Jacques F. Poos, il faut mieux parler en terme de démocratie euro-

péenne évolutive, plutôt que d'invoquer des notions de confédération ou de fédération « qui ne peuvent aboutir à des résultats juridiquement solides ».

C'est donc en faveur d'un Acte unique bis que se prononce le ministre qui d'ailleurs a ajouté qu'un Acte unique ter, et ainsi de suite, pourrait être établi compte tenu de l'incessante évolution en Europe. Cela s'appliquerait d'ailleurs fort bien au seul élargissement de la Communauté par phases successives, n'a pas manqué d'argumenter le ministre.

Enfin, le volet social constituera également une des priorités de la présidence, a insisté le Premier ministre Jacques Santer, en précisant que ce volet avait jusqu'ici été quelque peu négligé. Et au ministre des Affaires étrangères de compléter le propos du chef du gouvernement en soulignant que les simples travailleurs « les opérateurs économiques » s'intéressent plus aux conditions de travail et aux garanties sociales dont ils jouissent qu'à l'UEM ou aux règles de fonctionnement du conseil, de la commission et du Parlement européen.

La présidence luxembourgeoise se situera donc à un moment important de l'existence de la Communauté. Les tâches sont multiples et moins évidentes les unes que les autres. Mais comme en 1985, tous les efforts seront déployés pour diriger les derniers grands travaux de la construction européenne.