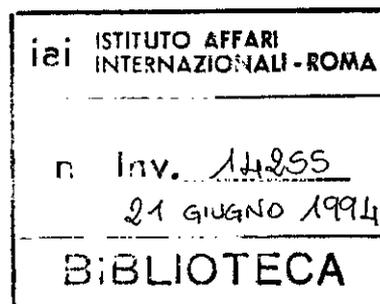


**L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE:
ÉLARGIR ET APPROFONDIR**
Trans European Policy Studies Association (TEPSA)
Centre européen universitaire de Nancy
Nancy, 15-16/IV/1994

- a. Programme
- b. Liste des participants
- c. Liste des documents
- 1. "L'élargissement et les institutions de l'Union européenne: onze points de réflexion"/ Wolfgang Wessels
- 2. "Cohésion économique, convergence et élargissement" (résumé) / Achille Hannequart
- 3. "Un nouveau champ d'investigation et d'intervention: rapport sur des travaux récents de TEPSA en matière culturelle"/ Robert Pitch
- 4. "Enlargement and the Common Foreign and Security Policy (CFSP): political consequences" (summary) / John Pinder
- 5. "Élargir et approfondir: les conséquences en matière de sécurité et de défense"/ Jean Charpentier
- 6. "Pour une évolution institutionnelle en deux étapes permettant, si nécessaire, une différenciation dans l'intégration"/ Robert Toulemon
- 7. "L'avenir institutionnel de l'Union européenne élargie"/ Christian Franck
- 8. "L'organisation des relations économiques entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et les spécialisations dans l'Europe élargie"/ Pierre Maillet
- 9. "La place du citoyen européen et l'europanisation de la société civile"/ Jacques Pertek
- 10. "Culture et identité politique des nouveaux membres de l'Union européenne"/ René Schwok
- 11. "Identité européenne et diversification institutionnelle de l'Europe"/ Louis-Philippe Laprevote



COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
ENLARGEMENT AND DEEPENING**

PROGRAMME DEFINITIF

Crespo

1. fare l'Unione Europea - l'Unione Europea e il pilastro di stabilità
2. la matellatura delle Uros ha fatto cambiare l'atteggiamento dei paesi dell'Est
3. non esistono più "nicchie" di fatto alla globalizzazione (verrebbe persino di vendite non possono più sopravvivere). E' la sicurezza che ha cambiato i criteri di base delle interazioni - fine neutralità

Rapporto Martini

- 263 voti per il voto di consenso
- accordo di Janina - art. 149
 - 1) regolamento interno del Consiglio art. 7 - delay ragionevole
- Fondo per avviare il Parlamento al Consiglio e Rappresentanti del Consiglio
- Riforma deve essere pubblica (libertà)

Jorgensen

135.000 pagine e l'acquis comunitari

- a) negoziati a livello burocratico
- b) negoziati a livello politico sugli aspetti politici

Amici delle Comunità

- a) col P.E. : informato le Comunità

Su alcuni i settori i paesi occidentali sono molto più avanzati di noi - su questi (ambiente, sociale, ecc...) tutti i candidati influenzano molto i rapporti

- a) le piccole e medie dimensioni
- b) accettano l'acquis
- c) senza i 4 membri Unione Europea

VENDREDI 15 AVRIL 1994

9h15-12h30

- **Séance d'ouverture** : Amphi Roblot - Faculté de Droit, 13 place Carnot - Nancy.
- **Introduction** par
Jean-Denis MOUTON, Directeur du Centre Européen Universitaire de Nancy
Jacques VANDAMME, Président de TEPSA
- **Présentation des travaux récents de TEPSA sur**
 - Les aspects institutionnels
par W. WESSELS, Directeur de l'Institut für Europäische Politik (I.E.P., Bonn)
 - Les aspects économiques
par A. HANNEQUART, Professeur aux Facultés Universitaires de Mons et à l'Université Catholique de Louvain (UCL)
 - Les aspects culturels
par R. PICHT, Directeur du Deutsch-Französisches Institut (Ludwigsburg)
- **Exposés de**
E. BARON-CRESPO, Président de la Commission des relations extérieures et de sécurité du Parlement Européen
P.S. JORGENSEN, Assistant du Directeur Général de la Task Force Elargissement de la Commission
- **Discussion générale**

12h45 Déjeuner au Restaurant Universitaire, Cours Léopold

14h30-18h30

Séance en quatre commissions de travail

1. Commission politique
(CEU, 1er étage, Salle du Conseil)

Président : G. BONVICINI
Directeur de l'Istituto Affari Internazionali (Rome)

- **Rapporteurs** :
 - J. PINDER, Président de Federal Trust for Education and Research (Londres)
 - J. CHARPENTIER, Professeur émérite et ancien Directeur du Centre Européen Universitaire (Nancy)
- **Intervenants** :
 - ✓ E. REGELSBERGER, Directeur de l'Institut für Europäische Politik (I.E.P., Bonn)
 - ✓ H. LABOHM, Institut Clingendael (La Haye)
 - ✓ A. VASCONCELOS, Directeur de l'Instituto de Estudos Estrategicos e Internacionais (Lisbonne)
 - ✓ P.S. JORGENSEN, Assistant du Directeur de la Task Force Elargissement de la Commission
 - ☞ P. NOWINA KONOPKA, Membre de la diète (Varsovie) ☞
 - R. LINDAHL, Directeur de l'Institut suédois des Affaires Internationales (Stockholm)
 - M. CREMASCO, Senior Fellow, Istituto Affari Internazionali (I.A.I., Rome)

2. Commission institutionnelle
(CEU, 1er étage, Salle de Cours)

Président : R. TOULEMON
Président de l'AFEUR (Paris)

- **Rapporteurs** :
 - O. AUDEOUD, Professeur au Centre Européen Universitaire (Nancy)
 - N. FRANGAKIS, Directeur du Greek Center of European Studies & Research (EKEME, Athènes)
- **Intervenants** :
 - F. HERMAN, Député européen (Belgique)
 - H. NEUHOLD, Directeur de l'Austrian Institute for International Affairs (Laxenburg)
 - C. FRANCK, Secrétaire Général du Groupe d'Etudes Politiques Européennes (G.E.P.E., Bruxelles)
 - M.-A. GAUDISSERT, Aspirant du Fonds National belge de la Recherche Scientifique (N.F.W.O.)

- 3. Commission économique
(Faculté de Droit, 1er étage, Salle des Commissions)
Président : A. LORCA-CORRONS
Président du Spanish Group for European Studies (Madrid)

- **Rapporteurs :**
 - A. BUZELAY, Professeur au Centre Européen Universitaire (Nancy)
 - P. MAILLET, Professeur émérite à l'Université de Lille 1
- **Intervenants :**
 - J. KISS, Research Director, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences (Budapest)
 - A. SUVANTO, Conseiller financier à la Mission de Finlande auprès des C.E.
 - L. BERNARD, Professeur à l'Université Catholique de Louvain (UCL)

4. Commission "identité et affaires culturelles"
(Faculté de Droit, 1er étage, Salle des Conférences)
Président : R. PICT
Directeur du Deutsch-Französisches Institut (Ludwigsburg)

- **Rapporteurs :**
 - J. PERTEK, Professeur au Centre Européen Universitaire (Nancy)
 - R. SCHWOK, Professeur à l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales (Genève)
- **Intervenants :**
 - L.-Ph. LAPREVOTE, Professeur au Centre Européen Universitaire (Nancy)
 - P. KOVACS, Conseiller à l'Ambassade de Hongrie (Paris)
 - M.-C. VAYSSADE, Député européen (France)
 - P. SMUTNY, Institut pour la démocratie (Prague)
 - T. TZANKOVA, Professeur à l'Université de Sofia

20h00 Dîner au Restaurant FLO-EXCELSIOR

SAMEDI 16 AVRIL 1994

9h00-12h00

Amphi Roblot - Faculté de Droit, 13 place Carnot - Nancy.

- **Allocution** de M. ROSSINOT, Maire de Nancy, Ministre de la Fonction Publique
- **Présentation** des conclusions des travaux des Commissions sous la présidence de :
Jacques VANDAMME, Président de TEPSA
Jean-Denis MOUTON, Directeur du Centre Européen Universitaire
- **Interventions de :**
 - J. SARYUSZ-WOLSKI, Secrétaire d'Etat pour l'intégration européenne au Conseil des Ministres à Varsovie
 - K. JANACEK, Chief Economist Commerz Bank (Prague)
Ancien Vice-Ministre du Travail et des Affaires Sociales
 - A. SUVANTO, Conseiller financier à la Mission de Finlande auprès des C.E.
- **Discussion**
- **Synthèse générale** par Jean-Victor LOUIS, Professeur à l'Université de Bruxelles

12h00 Réception à l'Hôtel de Ville de Nancy

14h30 Excursion facultative
Rendez-vous à l'Office du Tourisme, place Stanislas

Langues : séances plénières : français
commissions : français/anglais (sans traduction simultanée)

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 14255

21 GIU. 1994

B. L. S. C. A.

COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
ENLARGEMENT AND DEEPENING**

LISTE DES PARTICIPANTS

ABBOUD Naji	Directeur de la Société B.D.C., Nancy
AKYOL Nihat	Minister Counsellor, Deputy Permanent Delegate (Turquie)
APARICIO Maria-Dolorés	Etudiante à l'Université de Paris (Sorbonne)
ARTS Tom	Assistant de Recherche Avocat au Barreau de Bruxelles
AUDEOUD Olivier	Professeur à l'Université Nancy 2 Directeur du Département de Sciences Juridiques et Politiques au Centre Européen Universitaire de Nancy
BARBOU DES PLACES Ségolène	A.E.R. à l'Université Nancy 2
BARON CRESPO E.	Président de la Commission des relations extérieures et de sécurité du Parlement Européen
BECOURT Françoise	Vice-Président de l'Association des Anciens Etudiants du Centre Européen Universitaire de Nancy
BENIGNI Isabelle	ATER en droit public à l'Université de Toulon et du Var
BERNARD Luk	Professeur à l'Université Catholique de Louvain
BLANCK Valérie	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
BLASZCZYK Celina	Advisor to the Minister de M. Saryusz-Wolski
BOEV Ivan	Etudiant à l'Université Nancy 2
BOILLEY Daniel	Directeur Départemental de la Jeunesse et des Sports
BONVICINI Gianni	Directeur de l'Istituto Affari Internazionali (Rome)
BROWN Tony	Project Leader, Institute of European Affairs (Dublin)
BRUCKER Charles	Professeur à l'Université Nancy 2 Directeur du Département d'Etude des Civilisations au Centre Européen Universitaire de Nancy
BUZELAY Alain	Professeur à l'Université Nancy 2 Directeur du Département de Sciences Economiques et Gestion au C.E.U.
CAHIN Gérard	Assistant à la Faculté de Droit de Nancy 2
CASTRO Mercedes	Secrétaire de séance Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
CAUWE Claire	Etudiante I.T.T. ,Strasbourg

CAUWE Yvan	Consul de Finlande
CHARPENTIER Bénédicte	Allocataire de Recherche à l'Université Nancy 2
CHARPENTIER Jean	Professeur émérite à l'Université Nancy 2 Ancien Directeur du Centre Européen Universitaire de Nancy
CLEMENT Catherine	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
CORNACCHIA Carlo	Consul Général d'Italie
CREMASCO Maurizio	Senior Fellow, Istituto Affari Internazionali (I.A.I., Rome)
CRIQUI Etienne	Professeur à l'Université Nancy 2
DEFINS Véronique	Secrétaire de séance Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
DUBOIS Margareta	
DUFF Andrew	Director Federal Trust (Londres)
ECKERT Tilman	Conseiller Cellule de Prospective (Bruxelles)
ELIASSEN Kjell	Center for European Studies Norwegian School of Management
FONSECA MORILLO Francisco	Conseiller Cellule Prospective (Bruxelles)
FRANCK Christian	Secrétaire Général du Groupe d'Etudes Politiques Européennes (GEPE Bruxelles) Professeur à l'Université Catholique de Louvain
FRANGAKIS Nikos	Avocat Directeur de l'EKEME (Athènes)
GALLO Raffaella	Fonctionnaire à la Cour des Comptes des Communautés Européennes
GAUCHON Cécile	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
GAUDISSERT Marc-André	Aspirant au Fonds National Belge de la Recherche Scientifique (N.F.W.O.)
GERME Sabine	Secrétaire de séance Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
GRAVIER Colette	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
GRELL Anne	Secrétaire Générale de l'Association des Anciens Etudiants du Centre Européen Universitaire de Nancy
GUILLOU Marie-Claude	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy

HANNEQUART Achille	Professeur aux Facultés Universitaires de Mons et à l'Université Catholique de Louvain (UCL)
HELMRYD Cécile	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
HERMAN Fernand	Député Européen (Belgique)
JANACEK Kamil	Chief Economist Commerz Bank, Prague
JORGENSEN P.S.	Assistant du Directeur Général de la "Task Force Elargissement" de la Commission
JUGAN Eric	Etudiant au Centre Européen Universitaire de Nancy
KARADJOVA Mariana	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
KISS Judit	Research Director Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences
KOVACS Peter	Conseiller à l'Ambassade de Hongrie (Paris)
KOVALI Bahar	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
KUHN Nicole	Chargée de T.D. à l'Université Nancy 2
LABOHM Hans	Institut Clingendael (La Haye)
LAPREVOTE Louis-Philippe	Professeur à l'Université Nancy 2
X <u>LINDAHL Rutger</u>	Directeur de l'Institut suédois des Affaires Internationales (Stockholm)
LORCA CORRONS Alejandro	Professeur à la Universidad Autonoma de Madrid Directeur du Spanish Group for European Studies
LOUIS Jean-Victor	Professeur à l'Université de Bruxelles
MAILLET Pierre	Professeur émérite à l'Université de Lille 1
MARTIN Peggy	Etudiante 2 ^e année économique, Nancy
MARTIN Serge	Etudiant au Centre Européen Universitaire de Nancy
MARUTA Vasile	Vacataire au Centre Européen Universitaire de Nancy
MATALA-TALA Léonard	Doctorant à l'Université Nancy 2
MINET Noël	Président de l'Association des Anciens Etudiants du Centre Européen Universitaire de Nancy
MOINE André	ATER à l'Université de Nancy 2
MOREAU Jacques	Délégué Général de la Fondation Europe et Société
MOUTON Jean-Denis	Professeur à l'Université Nancy 2 Directeur du Centre Européen Universitaire

0046- 8-234060
20 1049

NENOVSKY Nicolas	Etudiant au Centre Européen Universitaire de Nancy
NEUHOLD Hanspeter	Directeur de l'Austrian Institute for International Affairs (Laxenburg)
NOWINA KONOPKA P.	Membre de la Diète (Varsovie)
NOYER Katia	Secrétaire de séance Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
OLIVI Benjamin	Ancien porte-parole de la Commission des C.E.
PANIS René	Ambassadeur honoraire de Belgique Membre du Conseil d'Administration du Groupe d'Etude Politiques Européennes (GEPE Bruxelles)
PERROTIN Martine	
PERTEK Jacques	Professeur au Centre Européen Universitaire de Nancy
PICHT Robert	Directeur du Deutsch-Französisches Institut (Ludwigsburg)
PINDER John	Président de Federal Trust for Education and Research (Londres)
PIWONI Anna	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
PRODE Patrizia	Junior Research Fellow, Istituto Affari Internazionali (I.A.I., Rome)
RAMILLON Florence	Chargée de Cours à l'Institut Commercial Nancéen
REGELSBERGER Elfriede	Directeur de l'Institut für Europäische Politik (Bonn)
RIFFLET Raymond	Conseiller Spécial CCE Vice-Président du GEPE
RISACHER Nancy	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
ROBLOT Françoise	
RODRIGUES Stéphane	Secrétaire Général, Inspection Générale Electricité de France
SARYUSZ-WOLSKI Jacek	Secrétaire d'Etat pour l'intégration européenne au Conseil des Ministres à Varsovie
SCHRAM Kristoffer	Etudiant au Centre Européen Universitaire de Nancy
SCHWOK René	Professeur à l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales (Genève)
SMUTNY P.	Institut pour la Démocratie (Prague)
STAUDENMAYER Dirk	Ancien Etudiant du Centre Européen Universitaire

SUVANTO Antti	Conseiller financier à la Mission de Finlande auprès de Communautés Européennes
THEELEN Margareta	Assistante de Recherche, GEPE
TOULEMON Robert	Inspecteur Général des Finances Président de l'Association Française d'Etude pour l'Union Européenne (AFEUR)
TZANKOVA Tzanka	Professeur à l'Université "Kliment Ochridski", Sofia
VAN DEN BEMPT Paul	Senior Research fellow , Groupe d'Etudes Politiques Européennes (GEPE Bruxelles)
VAN DER HAEGEN Laurence	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
VAN EECKHAUTE Jean-Charles	Assistant de Recherche, Institut Européen Université de Gand
VAN HARINXMA Binnert	Etudiant au Centre Européen Universitaire de Nancy
VAN HAVERBEKE Guy	Secrétaire Général de la Trans European Policy Studies Association (TEPSA)
VANDAMME Jacques	Président de la Trans European Policy Studies Association
VARNAY Ernő	Maître de Conférence à l'Université de Szeged (Hongrie)
VASCONCELOS Alvaro	Directeur de l'Instituto de Estudos Estrategicos e Internacionais (Lisbonne)
VAYSSADE Marie-Claude	Député Européen (France)
VERPOEST Frederik	Etudiant au Centre Européen Universitaire de Nancy
WESSELS Wolfgang	Directeur de l'Institut für Europäische Politik (IEP Bonn)
WOLFROM Valérie	Etudiante au Centre Européen Universitaire de Nancy
ZAMARON Bernard	Délégué Général du Centre Robert Schuman pour l'Europe Conseiller honoraire, Commission des C.E.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 14255
21 GIU. 1994

BIBLIOTECA

COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
ENLARGEMENT AND DEEPENING**

Liste des documents

1. Documents généraux

- * Rapport sur les aspects institutionnels par W. WESSELS
- * Cohésion économique, convergence et élargissement par A. HANNEQUART
- * Rapport sur des travaux récent TEPSA en matière culturelle par R. PICHT

2. Documents de base

pour la commission politique

- * Enlargement and the CFSP : political consequences (summary) par J. PINDER
- * Elargir et approfondir : les conséquences en matière de sécurité et de défense par J. CHARPENTIER
- * The common foreign and security policy of the european Union (CFSP) - Centripetal versus centrifugal forces par E. REGELSBERGER

.../...

pour la commission institutionnelle

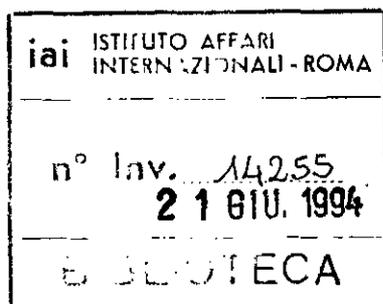
- * Pour une évolution institutionnelle en deux étapes permettant, si nécessaire, une différenciation dans l'intégration par R. TOULEMON
- * L'avenir institutionnel de l'Union européenne élargie par C. FRANCK
- * Elargissement ou approfondissement ? Un faux dilemme par M.-A. GAUDISSERT
- * Quelques remarques sur élargissement et approfondissement institutionnel par J.-V. LOUIS

pour la commission économique

- * L'élargissement communautaire à l'est face aux théories et pratiques de l'intégration par A. BUZELAY
- * L'organisation des relations économiques entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et les spécialisations dans l'Europe élargie par P. MAILLET
- * commentaires de M. P. VAN den BEMPT au sujet des exposés de MM. les professeurs BUZELAY et MAILLET

pour la commission "identité et affaires culturelles"

- * La place du citoyen européen et l'europanisation de la société civile par J. PERTEK
- * Culture et identité politique des nouveaux membres de l'Union européenne par R. SCHWOK
- * Identité européenne et diversification institutionnelle de l'Europe par L.-Ph. LAPREVOTE



Wolfgang Wessels
Universität zu Köln
Institut für Europäische Politik, Bonn

Avril 1994

**L'ELARGISSEMENT ET LES INSTITUTIONS
DE L'UNION EUROPEENNE**

ONZE POINTS DE REFLEXION

Conférence

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE:
ELARGIR ET APPROFONDIR**

organisée par

Trans European Policy Studies Association, Brussels
Centre Européen Universitaire Fédération Cohérence Europe

Nancy

15 et 16 Avril 1994

– 1 –

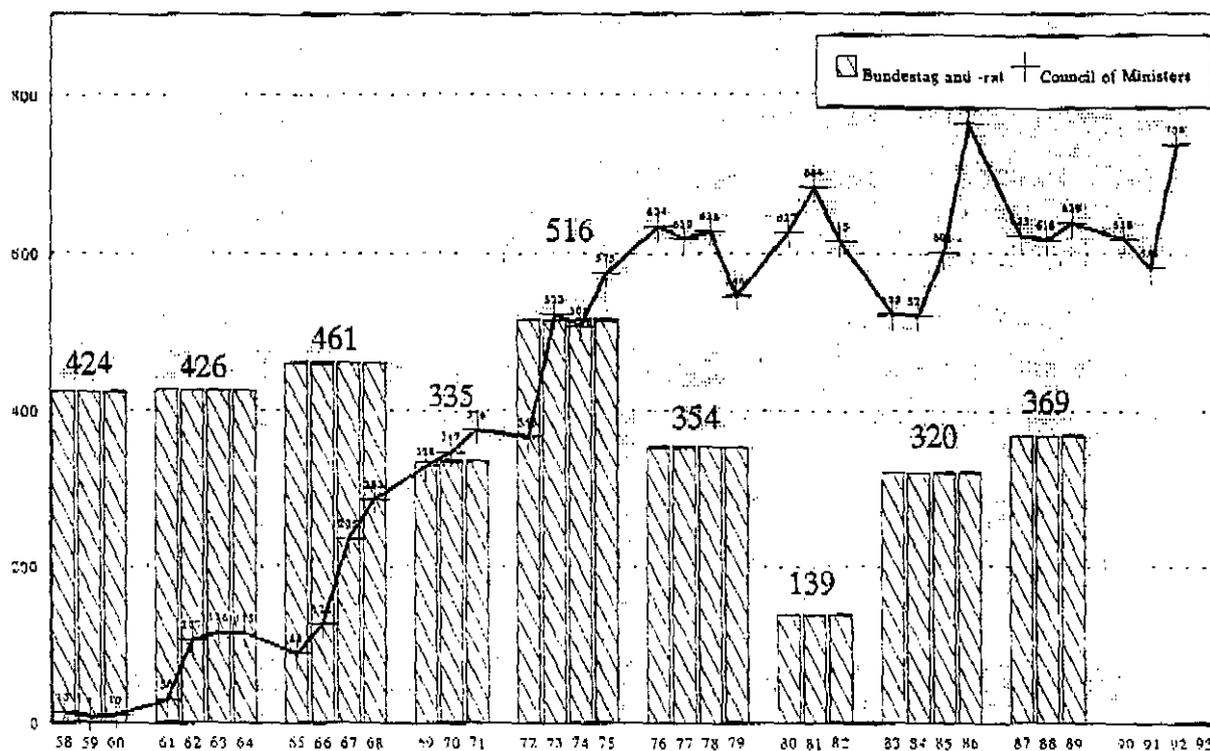
I. La signification primordiale des institutions

1. Les institutions de chaque système politique – y compris celles de l'Union européenne – ont une signification primordiale. C'est par elles et au sein d'elles que des décisions contraignantes sont préparées, prises, gérées et contrôlées. C'est d'elles que dépend la faculté de préparer et prendre des décisions de même elles sont importantes pour l'efficacité de la mise en oeuvre des politiques publiques. D'elles dépendent la légitimité du pouvoir et la capacité d'intégrer une société. Ainsi elles sont le symbole pour l'identité d'un système politique. Dans une perspective encore plus approfondie, elles sont des instruments et le lieu de lutte pour le pouvoir public.
2. En ce qui concerne l'Union européenne, le nombre des décisions (voir statistique 1 pour les actes législatifs) et les domaines de leur application ont augmenté considérablement dans les dernières décennies et sont en train d'augmenter davantage avec le Traité de Maastricht. Les institutions de l'Union absorbent de plus en plus les instruments classiques d'Etat dans presque tous les secteurs des politiques publiques. Alors leur signification est évidente pour l'Europe et ses citoyens. Les formes et les mécanismes des institutions deviennent un sujet de luttes quasi constitutionnelles.
3. Chaque élargissement de l'Union touche aussi le fonctionnement des institutions et la distribution de pouvoirs. Ainsi, chaque adhésion évoque des soucis d'un changement défavorable du statu quo ante (je n'aime pas la motion de l'équilibre institutionnel).

- 2 -

Statistique 1

Comparison of the legislative output of the Council of Ministers (per year)
and the German Bundestag and Bundesrat (per legislative period)



Source: Celex database; 25th and 26th Annual Report of the Commission (only for 1991 and 1992);
Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1991.

II. La contribution de T.E.P.S.A.

4. T.E.P.S.A. a traité ces sujets depuis quelques années avec une grande intensité, et particulièrement dans ses deux rapports pour le Parlement européen. Dans ce travail de recherche on a collectionné et structuré les critères pour l'adhésion (voir tableau 1) qui se rapprochaient déjà d'une manière considérable des conditions formulées par le Conseil européen à Copenhague. Mais surtout, on a discuté la manière dont les systèmes institutionnels pourraient fonctionner après de nouvelles vagues d'élargissements (voir pour les grandes lignes tableau 2).

Tableau 1: Check-List for future enlargement

	Dimension I: Economic performance			Dimension II: Public-administrative criteria: Fulfilling the "acquis" and openness towards the "finalité politique"						Dimension III: Common values and heritage			
	critérioria a) economic stability	critérioria b) employment rate	critérioria c) compliance with EMU requirements	critérioria a) existence of legal, political and so- cial infrastructure	critérioria b) fulfilling the "acquis communautaire"	critérioria c) fulfilling the "acquis politique"	critérioria d) openness to the extension of competencies	critérioria e) openness to institutional and procedural reforms	critérioria f) link between na- tional destiny and European Union	critérioria a) democratic reliability	critérioria b) respect of human and civil rights	critérioria c) geographical location	critérioria d) coherent cultural heritage
FTA Countries													
Austria													
Finland													
Ireland													
Liechtenstein													
Norway													
Sweden													
Switzerland													
Central European Countries													
CSFR													
Hungary													
Poland													
Mediterranean Countries													
Cyprus													
Malta													
Turkey													
Eastern Europe/ Balkan													
Albania													
Bosn.-Herz.													
Bulgaria													
Croatia													
Estonia													
Latvia													
Lithuania													
Romania													
Slovenia													

13/04 91 14:56 +19 228 688437 INST.F. EUR. POL. 006

- 4 -

Quelques-unes de ces idées étaient déjà reprises – par exemple par des rapports du Parlement européen.

Tableau 2: The options for the future composition and importance of EC-institutions			
	Status quo plus model	Pragmatic evolutionary model	Federal/constitutional model
EP/ Number of ME Ps	increase of number of MEPs after future enlargements along the lines of the ponderated weight	rearranged before the 5th direct election, according to the Bocklet/De Gucht proposals (regressive proportionality)	strict proportionality, EP with co-decisional powers
Commission/ Number of Commissioners	system of composition remains within the existing system until 15 member states, then new rules (only one Commissioner per country plus some deputy Commissioners)	one Commissioner per country: after the second enlargement round, the number of Commissioners will be limited to 12 plus a number of Junior-Commissioners; introduction of the "prime minister principle"	Commission becomes European government elected by the EP, possibly out of the EP
Council	system of weighted votes adapted to the new future member states according to the present weighting system	increasingly sharing of co-decisional powers with the EP; composition remains the same	Second chamber, its composition could be changed according to the "senate-model" (two senators per country) or including regional representatives
Other EC institutions	adaptation of the existing system	according to the character of the institution the total number of members will be fixed or increased according to the size of the country	see pragmatic evolutionary model

5. Le débat sur le quota pour le vote majoritaire au sein du Conseil de l'Union après l'adhésion des pays de l'AELE a montré encore une fois que même une adaptation presque mécanique peut devenir une question d'une signification majeure. En vue de la conférence intergouvernementale en 1996 et d'autres élargissements, les questions institutionnelles restent au centre du débat sur l'évolution de l'Union européenne. Face aux controverses entre la vocation

- 5 -

fédérale et la vocation intergouvernementale de l'Union européenne, il n'y a pas de solutions faciles à trouver. Dans une constellation difficile et complexe comme celle-ci, les contributions de la vie académique doivent présenter les options à prendre, montrer des conséquences et évaluer le pour et le contre.

6. A cette fin, je propose de discuter les options ci-présentées et peut-être d'autres à la lumière des critères et des considérations suivants:
- a) La faculté d'action ("efficiency"): la capacité d'un système politique de préparer et de produire des décisions d'une façon rationale, cela veut dire avec une vélocité adéquate et un résultat approprié au problème soulevé.
 - b) Efficacité: la capacité d'un système politique de transposer une décision et de contrôler son application, cela veut dire l'impact sur la réalité.
 - c) La légitimité du système politique: les décisions de l'Union européenne doivent être prises par des procédures démocratiques qui sont acceptées par les peuples européens, et par les forces politiques dans un sens large. Trois aspects y sont importants:
 - ca) renforcer et améliorer les procédures afin d'accroître la participation du Parlement européen et le niveau de transparence;
 - cb) augmenter l'acceptation directe par le citoyen de l'Union européenne;
 - cc) augmenter l'acceptation indirecte ou représentative par les Etats-membres (ou les régions) de l'Union européenne.

III. Tableau 3: Options institutionnelles et critères appliqués

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
I. Conseil européen								
(1) composition	-	-	-	-	-	-	-	pas de suggestions
(2) présidence du CE								
(a) élection parmi les membres pour une durée limitée à 1 ou 2 ans	pour réduire les circonstances négatives (comme élection nationale) et pour choisir la meilleure personne	++	+	+	o	-	-- très limité; rotation est vue comme un atout	une idée à suivre
(b) élection parmi "older statesmen"	suggestion Giscard	+	o	o	o	-	-- comme (a)	le rôle serait limité à un "chairman" et "honest broker"; pas de force pour préparer un "package deal"
(c) élection directe par les citoyens	étape vers un système pre- ou semi-présidentiel; fonctions: la représentation de l'Union européenne vers l'extérieur et "dignified part" vers l'intérieur	+	o	o	+++	-	-- négatif par l'orthodoxie nationale	idée à discuter

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
II. Conseil								
(1) composition								
(a) ministre pour les affaires de l'Union	Rapport Herman: des spécialistes qui peuvent rester à Bruxelles remplaçant les conseils sectoriels	+	--	+	o	o	-- négatif comme les ministres sectoriels craignent la compétition	les ministres deviennent soit un Coreper III (administratif) (utile) soit un vice premier ministre (contre-productif)
(b) élargir la composition nationale	pour inclure plus d'acteurs nationaux, p.e. des parlementaires et des représentants des régions; pour le vote il existe deux options						--- gouvernements: très négatif comme il y a une compétition directe (aussi pour le PE)	une idée attractive mais pas réaliste
	(ba) un vote par Etat-membre	--	+	+	+	+++	---	
	(bb) chaque membre a un vote qui peut varier selon l'Etat-membre	---	+	-	+++	+++	--- très négatif l'uniformité de la représentation nationale est détruite	l'idée est contre-productive au système institutionnel

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
(2) Modalités de vote du Conseil								
(a) adaptations mécaniques	du poids et du quota pour une majorité (environ 60%)	+	+	o	o	++	++ continuation du statu quo – attaqué par les défenseurs de la souveraineté nationale	un minimum pour garder la faculté d'action du système
(b) pondération selon deux critères	suggestion espagnole: ajouter au poids actuel un quota pour la population	---	o	o	+	---	-- le poids des petits Etats est diminué; le poids de l'Allemagne renforcé	proposition pas logique; va augmenter les difficultés de comprendre le système institutionnel
(c) vote selon la signification d'acte législatif avec un double quota	Rapport Herman – majorité simple: la majorité des Etats et de la population de l'Union – majorité qualifiée: 2/3 des Etats et 2/3 de la population – majorité surqualifiée n'est pas atteinte si 1/4 des Etats avec 1/8 de la population ou 1/8 des Etats avec 1/4 de la population sont contre	++	++	o	++	+	+/- comme dans le cas (b)	procédure compliquée, mais idée à poursuivre comme compromis

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
(d) pondération selon population sans modification	application stricte de la proportionnalité (RFA = 40 voix, 13 fois plus que le Danemark), F+1 = 29 voix	++	--	-	+	---	la domination allemande	pas utile et acceptable
(e) pondération selon population avec des "seuils"	application régressive de la proportionnalité RFA obtiendrait plus de voix que d'autres mais pas selon son poids démographique	+	-	-	+	--	pas balancé entre les Etats, problème entre la F et la RFA	une réforme qui va créer plus de problèmes de statut que de résoudre le déficit démocratique; pas utile
(f) pondération selon population dans deux ou trois groupes	application modifiée de la proportionnalité en construisant un groupe de petits, de moyens et de grands Etats	++	-	o	+	++	++ réduit le risque de concurrence et du problème allemand	une réforme qui est une adaptation du système existant utile et acceptable
(g) poids égal à chaque Etat-membre; majorité selon la matière à résoudre au Conseil	le principe du sénat des Etats-Unis, dans ce cas le Parlement européen serait élu à la stricte proportionnalité (voir III. b 1, b)	+++	++	+++	+++	+++	--- une "révolution" contre plusieurs traditions de l'Union européenne	même si cette option n'est pas très réaliste, le principe de balancer le Conseil (comme défenseur des Etats-membres) et le Parlement européen (comme représentation des citoyens) montre une bonne direction

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
(3) La présidence du Conseil								
(a) statu quo	selon l'alphabète	---	+	o	o	++	+/- continuation des traditions; opposition des grands Etats	contre-productif aussi si un des Etats plus grands est dans une crise ou en pleine période d'élection
(b) troïka mixte, renforcée	mettre chaque fois des petits et des grands Etats dans un team avec une répartition de travail élargie; rotation est garantie, mais modifiée	+	++	+	+	++	+ peut-être acceptable si les Etats plus grands sont modestes	utile et acceptable
(c) rotation selon groupes d'Etats	pour la présidence ou la troïka on choisit entre des groupes de pays selon les critères - soit régionaux (p.e. pays du Sud, Benelux, scandinaves) - soit taille (grands, petits, moyens)	+	--	o	o	+	- qui a un profit?	contre-productive, on va renforcer la tendance vers des "sous-groupes"

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
(d) présidence et répartition du travail selon des tâches à remplir	selon les expériences et traditions spécifiques chaque pays reçoit certaines obligations (l'Espagne pour l'Amérique Latine, la RFA pour l'Europe de l'Est)	--	-	0	0	+	- des conflits sur la répartition des responsabilités	contre-productives: trop de complexité
(e) présidence avec une répartition du travail fonctionnelle et équilibrée	la rotation pour la présidence dans le Conseil est réservée; pour COREPER et les groupes de travail comme pour la représentation, vers l'extérieur on choisit des "chairmen" sur la base d'expériences pour deux ans avec une garantie d'une répartition géographique adéquate entre les Etats-membres (voir le système pratiqué en cas de l'OCDE)	++	++	0	0	++	-/+ contre l'acquis peut-être trop complexe mais chaque pays peut obtenir des postes	pourquoi pas; mais il reste à résoudre le problème de la cohérence entre des groupes différents; renforcement du Secrétariat Général du Conseil
(f) substitution de la rotation par								
(fa) Président du Conseil européen	voir 1, 2	++	+	--	++	-	-- aucun Etat va gagner	utile, mais pas acceptable

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
(fb) Secrétaire Général du Conseil renforcé	voir ONU, OTAN	+++	++	o	o	--	-- aucun Etat va gagner opposition des gouvernements	utile, mais pas acceptable utile, mais pas acceptable
(fc) Président de la Commission	seulement pour la représentation extérieure	++	++	++	+	-	--	utile

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
III. Parlement								
(1) composition								
(a) prolongement du statu quo	augmentation des sièges mécanique selon le système actuel	-	--	-	---	+++ (pour les petits Etats) -- Etats plus grands	++ par les petits Etats - par les Etats plus grands	avec plus que 650 sièges et la structure hétérogène pas représentatif le PE peut devenir un problème majeur pour l'Union - surtout avec les compétences élargies dans le Traité de Maastricht
(b) proportionnalité régressive avec un maximum de 650 sièges	modèles différents, p.e. de Gucht et Bocklet, distribution selon la population avec des "seuils"	++	++	+	++	+	- (quelques Etats vont perdre des sièges)	une réforme nécessaire et utile mais pas trop acceptable; plus d'un vote, une valeur mais aussi une protection des pays plus petits
(c) proportionnalité stricte avec un maximum de 650 sièges	beaucoup de sièges pour la RFA, peu de sièges pour les petits pays	+	--	-	+	--	--- la domination allemande, la minorisation des petits pays	le principe d'une démocratie totale ne marche pas sauf si le Conseil prend une réforme dans le sens inverse (voir II, 2 g)

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
(2) pouvoirs du PE								
(a) rationaliser le Traité de Maastricht	réduire les procédures législatives, budgétaires et électives à trois, coopération, co-décision; avis conforme	++	+	++	+	0	-- opposition par les gouvernements et les administrations pour perdre trop d'influence; préférence pour la procédure de coopération	utile et acceptable
(b) élargir le pouvoir législatif	évolution vers un modèle du US-Congress; la co-décision sans troisième lecture devient la règle exclusive ou principale; pas d'avis conforme	++	0	++	++	--	-- opposition forte par les gouvernements	procédure pourrait devenir très lourde surtout si le nombre de sièges ne serait pas limité
(c) élargir le pouvoir électif	évolution vers un modèle d'une démocratie parlementaire; le PE élit le Président de la Commission, le Conseil européen a un droit de veto (seulement trois fois); le Président comme premier ministre choisit ses collègues (voir IV, 1.d)	++	+	+++	+++	--	--- opposition forte par les gouvernements	au sein du Parlement il y a une majorité et une opposition plus de compétition que dans le cas (b)

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
IV. Commission								
(1) composition								
(a) prolongement du statu quo	deux membres pour les grands Etats, un pour les petits Etats	-	-	o	o	++	+ même fortement critiqué, acceptable pour chaque Etat	solution n'est pas optimale, mais pas une catastrophe non plus
(b) un membre par état	réduit le nombre, mais aussi les responsables	++	-	o	o	-	- opposition des grands Etats	le nombre n'est pas la question principale; en face des compétences du Traité de l'Union européenne il faut avoir environ 20 responsables politiques; le problème est plutôt la collégialité
(c) un nombre limité (10-12)	l'idée d'un team compétent	++	---	---	o	---	--- opposition des pays non "représentés"	une réforme dans une fausse direction

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
(d) le Président choisit son team (avec au moins un membre par pays)	évolution vers un modèle du premier ministre, chaque membre a son ressort, le Président (élu par le Parlement et confirmé par le Conseil européen) donne la direction et peut destituer "ses" ministres	++	+	++	++	+	-- opposition des gouvernements	un pas positif, mais peu probable
(2) le pouvoir de la Commission								
(a) améliorer la compétence d'exécution	réduire l'influence de la comitologie	++	--	+	+	--	-- opposition des administrations	utile, à poursuivre
(b) le pouvoir de dissoudre le Parlement (et avec cela aussi sa propre Commission)	une étape vers le modèle de la démocratie parlementaire, une sanction dans un cas vital pour l'Union européenne dans lequel le Parlement bloque le progrès de l'Union	+++	+	+	++	o	--- opposition par presque tous les acteurs	une idée peu probable, mais il faut discuter le fonctionnement du PE

Institutions	Description des attributions majeures	La faculté d'action	Efficacité	Légitimité			Soutien politique	Commentaires
				procédure	acceptation directe	acceptation représentative		
V. La Cour de Justice	—	—	—	—	—	—	—	—
VI. Le Comité Régional								
(1) composition; une "vraie" représentation des régions	créer des entités régionales dans chaque Etat-membre	o	++	+	+	++	— — — opposition constitutionnelle dans beaucoup de pays	pour une Europe vraiment fédéraliste
(2) pouvoir co-législatif	augmenter le rôle dans des domaines d'intérêt régional, p.e. par lui donner un "veto suspensif" (appliquer la procédure de la coopération pour des cas spécifiques)	— —	+	—	+	++	— — opposition des gouvernements et du PE	va encore compliquer la situation; il faut attendre le développement du rôle du Comité Regional

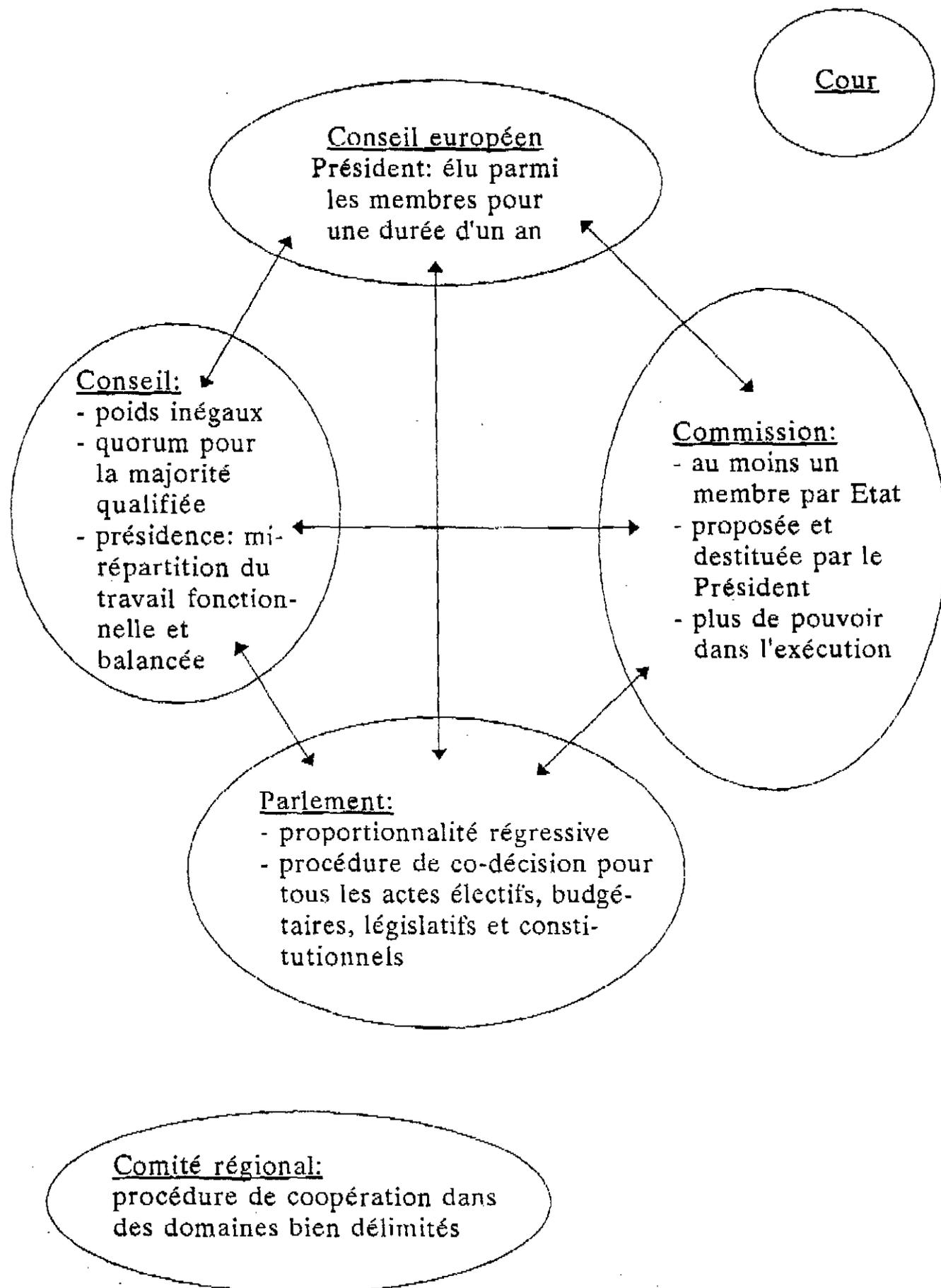
- 18 -

IV. Une évaluation – vers une stratégie

7. Le tableau 3 montre une rigueur du débat qui, bien sûr, reflète des points de vue divergents sur le processus d'intégration. Dans cette discussion, il y a une concentration sur les différents types de fonctionnement du Conseil. Certes, ceci est nécessaire, mais ne suffit guère. Il faut également discuter des adaptations nécessaires aux autres institutions européennes. Personnellement, je suggère qu'il faille discuter davantage le fonctionnement du Parlement élargi. Les pouvoirs donnés par le Traité sur l'Union européenne et l'hétérogénéité accrue font du Parlement européen une institution-clé avec une dynamique très difficile à intégrer dans le processus d'intégration. En outre, la question du nombre des membres de la Commission me semble fortement surestimée.
8. Au-delà des débats approfondis sur la composition et le fonctionnement de chaque institution, il faut replacer le débat dans une vue d'ensemble: c'est-à-dire vu les dynamiques entre les institutions dans les processus décisionnels, la faculté d'action, l'efficacité et la légitimité de l'Union peuvent seulement être renforcées par une stratégie qui lie des adaptations de chaque une des institutions à celles des autres institutions.
9. Dans ce sens, je propose de poursuivre une stratégie sur la base des éléments-clés tels que (voir tableau 4):
 - I. Le Conseil européen: élire le président pour un an parmi ses membres en vue de la disponibilité et dans un esprit de rotation.
 - II. Le Conseil: en gardant le poids non-proportionnel des Etats-membres, le quorum pour la majorité qualifiée serait fixé à 2/3 (66 pour cent) pour les actes législatifs normaux et à 3/4 (75 pour cent) pour les lois organiques de l'Union. Le critère de la population ne serait pas introduit pour les actes constitutionnels (révision du Traité, adhésion). L'unanimité serait préservée dans ces cas. Pour la présidence, on évoluerait vers plus de flexibilité. Ma

Tableau 4

Propositions concrètes



- 20 -

suggestion: une rotation alphabétique pour la présidence du Conseil général et une répartition du travail fonctionnelle et équilibrée dans les autres conseils et groupes administratifs. Pour la représentation vers l'extérieur, il faudrait renforcer le rôle de la Commission.

- III. Le Parlement: la composition serait à réformer dans le sens d'une représentation régressive avec un seuil maximal fixé à 650 sièges (cela contrebalancerait les poids non-proportionnels au sein du Conseil); la procédure de co-décision serait étendue aux actes électifs, budgétaires, législatifs et aux lois organiques et aux actes constitutionnels. La procédure d'avis conforme serait abolie (cela réduit le risque d'un blocage par une "majorité négative", et la complexité des procédures).
- IV. La Commission: il faudrait donner plus de poids au président au sein de la Commission, en lui donnant le droit de proposer son équipe au Parlement et au Conseil, et le droit de congédier un(e) de ses collègues. Néanmoins, chaque Etat devrait avoir un commissaire. A l'encontre de l'orthodoxie communautaire, je crois que le membre de la Commission est un "représentant" important de son pays, bien entendu dans un sens plus large que celui d'un défenseur des intérêts limités. La Commission devrait gagner plus de pouvoirs dans la phase d'exécution des politiques.
- V. Pas de suggestions pour la Cour.
- VI. Pour le Comité régional: une sorte de veto suspensif en introduisant une sorte de procédure de coopération dans des domaines bien déterminés, avec un fort intérêt et une compétence régionale.
10. En vue de nos critères, la stratégie peut être évaluée de la manière suivante (voir tableau 5).

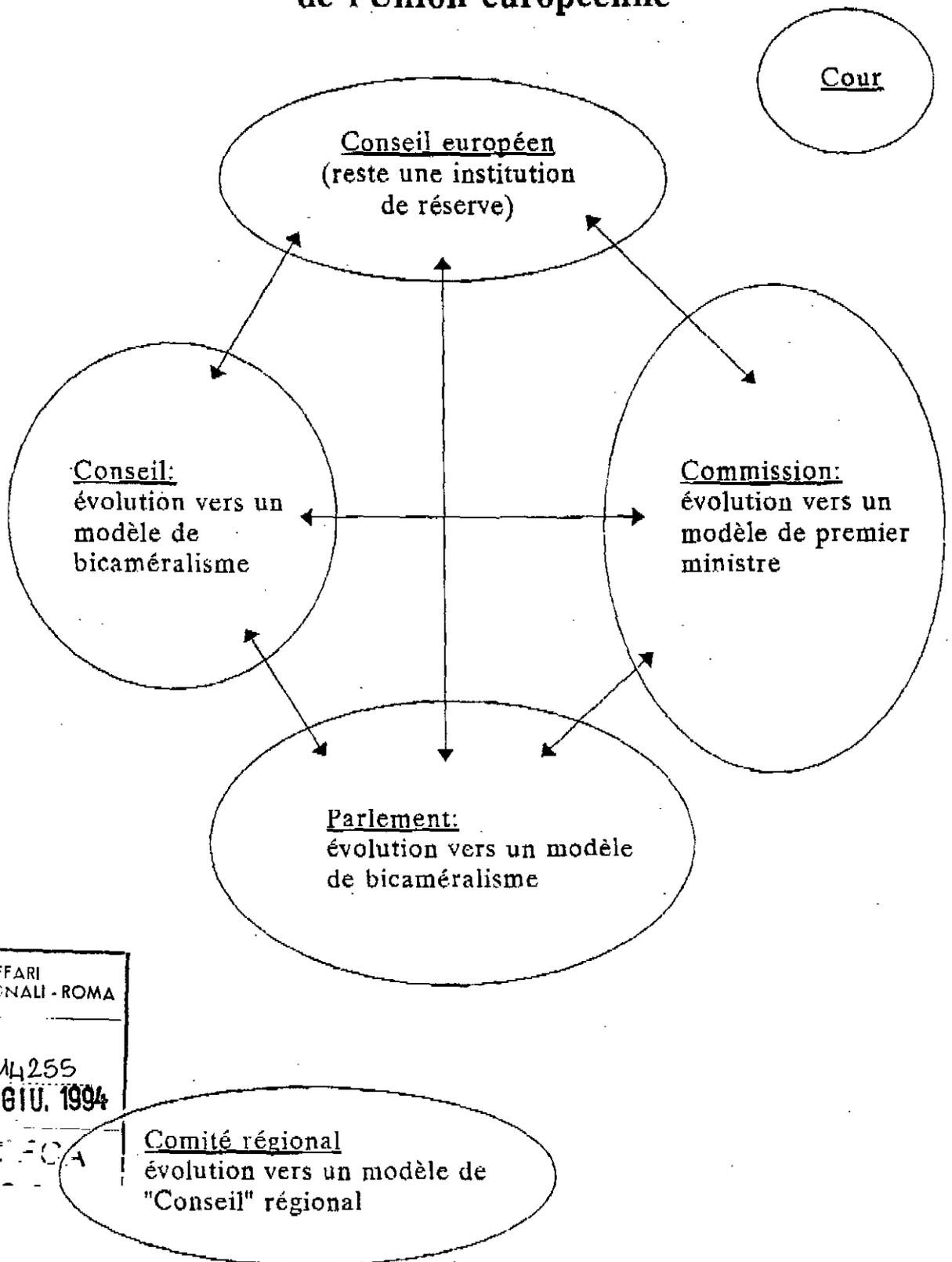
- 21 -

Tableau 5

	faculté d'action	efficacité	légitimité		
			(a)	(b)	(c)
I. Conseil européen élection du président	+	+	o	o	-
II. Conseil					
(1) quota pour le vote majoritaire selon les actes à décider	++	+	+	+	++
(3) présidence répartition du travail fonctionnelle et balancée	++	++	o	o	+
III. Parlement					
(1) composition représentation régressive de 650 sièges	++	+	+	+++	+
(2) pouvoirs: co-décision dans tous les actes	++	+	+++	+++	+
IV. Commission					
(1) composition déterminée par le Président, au moins un membre par pays	+++	++	++	++	++
(2) pouvoirs: plus de rôle dans l'exécu- tion	++	++	++	++	+
V. Cour	-	-	-	-	-
VI. Comité régional: procédure de co- opération dans des domaines bien délimités	-	+	-	+	++

11. Avec ces propositions, on peut s'attendre à l'évolution des institutions de l'Union européenne vers les directions précisées dans le tableau 6.

Tableau 6
L'évolution des institutions de l'Union européenne



iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 14255
21 GIU. 1994

BIBLIOTECA

TRANS EUROPEAN POLICY STUDIES ASSOCIATION (TEPSA)
en coopération avec le
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY

Conférence des 15-16 avril à Nancy

L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
ELARGIR ET APPROFONDIR

COHESION ECONOMIQUE, CONVERGENCE ET ELARGISSEMENT

(Résumé)

A. HANNEQUART

L'idée de cohésion économique et de convergence a une longue histoire. Elle apparaît à la fois comme la réalisation d'une "*Union toujours plus profonde*" et la condition de celle-ci.

Le lien entre la cohésion économique et sociale de l'Union Européenne et les politiques correspondantes aux plans macroéconomiques et microéconomiques ont fait l'objet de divers travaux TEPSA sur lesquels nous nous baserons ici. (1) Nous en développerons la réflexion sur un point particulier, celui de l'élargissement, tout en y renvoyant pour le reste.

Dans une première section, nous rappellerons les concepts de cohésion et de convergence et nous en définirons les conditions. Dans la section II, nous verrons comment ces conditions s'appliquent aux nouveaux pays dont l'élargissement vient d'être négocié. Nous ferons la même analyse pour les pays de l'Est dans la section III : comme les difficultés sont là beaucoup plus grandes, nous chercherons aussi à définir certaines des conditions d'un progrès plus rapide vers un élargissement éventuel.

I. Cohésion et convergence

Par cohésion économique et sociale, on entendra le fait que les divers pays d'un ensemble plus large - et leurs régions - ont une situation économique suffisamment semblable pour répondre d'une même manière aux impulsions économiques et ne pas accuser trop d'écart entre eux. On entendra par convergence le fait de se rapprocher de cet Etat et on distinguera la convergence nominale et la convergence réelle.

La généralité même de ces concepts implique que de nombreuses politiques contribuent, sous des aspects plus ou moins spécifiques, à la cohésion : politiques macroéconomiques, de redistribution budgétaire ou structurelles. C'est sous cet angle que les deux livres cités envisagent le problème. En rapport avec l'analyse de l'élargissement, il nous paraît plus intéressant de le considérer sous un autre angle.

Le problème de cohésion économique et sociale entre des zones appartenant à un ensemble unique est d'autant plus grave que :

1. leurs rythmes économiques de base sont divergents ;
2. la nature de leurs structures sectorielles est différente ;
3. les écarts régionaux sont considérables.

L'analyse des rapports entre approfondissement et élargissement se ramène à voir comment l'élargissement affecte l'Union en ce qui concerne ces trois éléments.

II. L'élargissement actuel

A aucun de ces trois niveaux, l'élargissement actuel n'apporte des difficultés considérables. Les rythmes fondamentaux des nouveaux pays admis à l'Union sont proches de ceux de celle-ci : ils sont reliés depuis longtemps par un intense commerce international et des mouvements d'investissements directs. Même s'il y a eu des problèmes pour certaines activités, ils tiennent plus à des intérêts immédiats qu'à de fortes différences dans les structures sectorielles. Les écarts

régionaux deviennent un problème communautaire d'autant plus qu'ils sont amples et étendus : ce n'est guère le cas.

Il apparaît ainsi que l'élargissement actuel ne devrait pas poser de graves problèmes au plan économique et social. A termes relativement proche, les nouveaux pays pourraient faire des apports importants dans le sens de l'approfondissement.

D'une part, ces pays sont relativement riches et ont la structure de pays économiques très développés : ils contribueront ainsi positivement au budget communautaire pour le développement de politiques existantes ou de nouvelles politiques.

D'autre part, ces pays apportent de nouvelles valeurs, comme l'environnement, la protection sociale, le respect des droits de l'homme. C'est là un aspect de l'approfondissement dont on peut penser que l'Europe a besoin ! De plus, cela pourra donner plus de souplesse au système de décision et donnant un caractère plus multidimensionnel aux coalitions possibles. Les oppositions entre approfondissement et élargissement, d'une part, entre qualité du système de décision et nombre de pays d'autre part, ne sauraient avoir le caractère systématique que notre tentation de facilité leur donne souvent.

III. Les élargissements futurs

Les élargissements futurs concernent des pays qui sont généralement plus éloignés de la tradition occidentale et qui ont un degré de développement nettement moindre. Nous considérerons seulement ici le cas des pays de l'Est, et spécialement le groupe de Visegrad. Les résultats pour ceux-ci sont inverses de ceux que nous avons obtenus plus haut.

Les rythmes économiques de base restent fondamentalement différents bien qu'ils devraient fortement s'améliorer dans les années qui viennent. Par contre, les structures sectorielles ont toute chance de rester fortement différentes encore pendant longtemps et les écarts régionaux se maintiendront de manière considérable. Les conditions de la cohésion, telles que nous les avons définies, sont donc fort en défaut.

Le problème important est de voir ici comment, dans le temps le plus court possible, ces pays peuvent se préparer à l'élargissement. Dire que l'élargissement a un aspect politique n'élimine en rien ce problème : cet aspect politique sera d'autant mieux rencontré que le coût économique en sera faible.

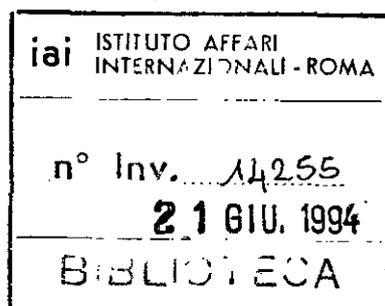
D'autre part, cela pourra donner à l'Europe Occidentale de nouveaux ressorts économiques par le renouvellement des marchés et les migrations. Mais cela demandera une difficile adaptation à notre vieille société malthusienne.

Du point de vue des politiques à poursuivre dans la perspective d'un élargissement futur, deux points nous paraissent essentiels, bien qu'ils soient assez peu évoqués.

Le premier est l'absolue nécessité pour les pays de l'Est de vendre en Europe mais surtout aussi dans le monde et entre eux. Une liaison privilégiée à l'Europe est prématurée et handicapante. C'est seulement ainsi que les structures sectorielles des pays en cause pourront s'améliorer entre eux. Une extension des échanges internes de la zone de Visegrad peut être un pas décisif en ce sens.

Le deuxième est l'importance du problème des écarts régionaux. Ceux-ci sont considérables en raison du faible niveau de vie générale et de la concentration traditionnelle de l'industrie dans certaines zones. L'action de la Commission n'a guère été jusqu'à présent liée à cet aspect des choses : la réduction des écarts régionaux serait cependant un atout décisif le jour où des négociations d'élargissement seraient entreprises.

- (1) - Economic and social cohesion in Europe. A new objective for integration, edited by Achille HANNEQUART, ROUTLEDGE, London and New York, 1992.
- Problématique régionale et cohésion dans la Communauté Européenne, par Alain BUZELAY et Achille HANNEQUART, ECONOMICA, Paris, 1994.
 - Etude de novembre 1991 pour la Direction Générale XXII de la Commission des C.E. Methods for achieving greater economic and social cohesion in the E.C. coordinated by R. O'DONNELL and P. VAN den BEMPT.



COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
 ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
 ENLARGEMENT AND DEEPENING**

**UN NOUVEAU CHAMP D'INVESTIGATION ET
 D'INTERVENTION**

Rapport sur des travaux récents de TEPSA en matière culturelle⁽¹⁾
 par le Prof. Dr. Robert PICHT
 Directeur du Deutsch-Französisches
 Institut (Ludwigsburg)

(1) L'essentiel de ce rapport est contenu dans le livre "L'Identité Européenne. Analyse & propositions pour le renforcement d'une Europe pluraliste", Robert PICHT (ed.), Presses Interuniversitaires Européennes, 1994.

Un nouveau champ d'Investigation et d'Intervention

Dans les activités traditionnelles de TEPSA la "culture" ne jouait qu'un rôle marginal. Elle était absente du plan et des matériaux de la construction européenne initiale et du Traité de Rome. Jean Monnet n'a jamais dit "Si tout était à refaire, je commencerais par la culture". Ses proches affirment qu'une telle idée était tellement éloignée de son esprit qu'il n'aurait même pu prononcer cette phrase.

De même les disciplines qui se consacrent essentiellement à l'intégration européenne comme les sciences économiques, le droit et les sciences politiques ne prennent la "culture" en considération que soit comme le champ limité de la production et de la diffusion de biens culturels, soit comme une nébuleuse que seules les sciences politiques ont thématisée non sans mal sous la rubrique "culture politique". La sociologie par contre ne s'est que faiblement intéressée à l'intégration européenne. Ce n'est que récemment qu'un nombre de publications hautement fragmentées ont essayé d'avancer plus loin dans la

comparaison des sociétés européennes et dans l'analyse des conséquences de leur interpénétration. Seuls les historiens dans leurs analyses de la longue durée ont réalisé tout l'impact des évolutions culturelles.¹

Avant de se lancer dans des thèmes culturels spécifiques ou de tenter de délimiter ce domaine par des définitions abstraites, il convient de se demander dans quel contexte l'évolution des réalités européennes rend nécessaire la prise en considération de ce domaine dans les travaux de TEPESA.

Les Incertitudes européennes

La chute du communisme, la crise économique et l'évolution confuse de l'Union Européenne et de ses pays membres depuis Maastricht ont ébranlé les fondements habituels de la construction européenne. En même temps nous nous rendons compte que les conséquences du succès de l'intégration européenne commencent à remettre sérieusement en question le fonctionnement traditionnel des institutions nationales qu'elles soient politiques, économiques ou sociales. Nombreux sont ceux qui devant toutes ces déstabilisations ne considèrent plus l'Union Européenne comme une communauté de croissance mais comme une communauté de crise à laquelle les eurosceptiques ont tendance à attribuer tous les maux qui

¹ Voir le Bilan présenté dans Robert PICT: Les sociétés européennes entre diversité et convergence. Propositions pour l'approfondissement de l'approche comparative dans les études européennes, dans Léonce Bekemans et Robert Picht (ed.), *European Societies between Diversity and Convergence*, Bruges Collège d'Europe 1993, p. 35-89. Voir aussi les travaux d'un groupe d'historiens animé par René Girault présentés à l'occasion du colloque "Vers une identité et une conscience européenne au XXème siècle" (Paris, Sorbonne 11-13 novembre 1993).

nous guettent. Clarifier le débat et analyser les conséquences des nouvelles interdépendances européennes et internationales est donc une tâche prioritaire pour une institution comme TEPSA. Dans l'état avancé de l'intégration européenne ces interdépendances touchent de plus en plus le domaine socio-culturel et nécessitent donc une ouverture interdisciplinaire de la recherche européenne.

1. Les conséquences de l'accomplissement du Marché Unique

L'abolition des frontières économiques entrainera par la force des choses des transformations structurelles lourdes de conséquences et qui ne se trouvent qu'à leurs débuts. Le libre mouvement des marchandises, du capital et des hommes conduira à des déplacements des centres de production où certaines régions se trouveront du côté des gagnants pendant que d'autres seront obligées de chercher de nouvelles spécialisations. Comme l'a démontré Vincent Wright², le Marché Unique risque d'aggraver les disparités en Europe.

Nous assisterons donc à une compétition accrue qui met en cause non seulement des entreprises individuelles mais le tissu socio-culturel de nos nations et de nos régions dans leur ensemble. Nos systèmes de protection sociale, nos relations du travail, nos habitudes séculaires qui constituaient une partie importante de la vie quotidienne de nos cultures nationales seront soumises aux forces de l'interdépendance européenne et internationale. Nous ne pourrons donc plus les maintenir ou

² Dans Dominique Schnapper et Henri Mendias (ed.), Six manières d'être Européen. Paris: Gallimard 1990, p. 117.

les modifier comme dans le passé selon le simple jeu de nos interactions politiques nationales. Des questions aussi délicates comme la gestion du chômage, de l'assurance vieillesse ou de la protection familiale tout en restant de compétence nationale devront faire l'objet d'une certaine concertation européenne.

Nous savons en plus que des questions aussi vitales que l'immigration, donc la composition et le caractère de nos sociétés que nous prenons l'habitude de désigner provisoirement comme multiculturelles, ne pourront être influencées que par une concertation européenne étroite. Les problèmes croissants de l'environnement ne connaissent pas de frontières. Au plus tard les négociations sur le GATT nous ont appris que l'enjeu de la politique agricole ne concerne pas seulement les prix et les subventions mais l'avenir même de nos sociétés rurales, le maintien de nos paysages et de nos traditions culturelles les plus profondes.

Tous ces exemples nous prouvent que la globalisation économique et la constitution du Marché Unique ont créé un tel degré d'interdépendance entre nos pays que tout en restant fort différents et marqués par des traditions souvent contradictoires, ils ne pourront gérer leurs évolutions socio-culturelles les plus intimes sans concertation avec les autres. Le Marché Unique constitue d'une manière tout à fait concrète le cadre d'une société européenne sans que celle-ci eut le temps de se constituer véritablement et de prendre conscience d'elle-même.

En plus les structures institutionnelles et les réalités politiques de l'Union Européenne après Maastricht sont telles que cette

société européenne n'est pas gouvernée en tant que telle: son organe central, le Conseil, est l'émanation des gouvernements nationaux et de leurs contraintes spécifiques, la Commission risque d'être affaiblie par des interprétations restrictives du principe de subsidiarité, le Parlement européen est loin de constituer une véritable instance démocratique transnationale. En plus il paraît évident que les méthodes d'harmonisation, d'uniformisation et de compensations financières qui sont devenues la routine européenne correspondent souvent mal à la diversité historique de nos sociétés. La construction européenne a déclenché des forces que nous sommes loin de maîtriser intellectuellement et politiquement.

2. La portée socio-culturelle de la crise économique

Dans la période de croissance presque continue des dernières décennies que nous avons pu réaliser grâce au Marché Commun et à l'ouverture du marché mondial, ces problèmes avaient été estompés par les possibilités de compensations financières, de créations d'emplois et peut-être le plus important par un climat d'optimisme assez général. Le rapport Cecchini nous avait convaincu que les avantages du Marché Unique compenseraient largement les difficultés qu'il pourrait créer localement.

Il ne faut certainement pas sombrer dans le catastrophisme devant les conséquences provisoires de la récession actuelle. Mais elle devrait nous amener à réexaminer consciencieusement la pertinence d'une pensée économique qui ne raisonne qu'en termes d'équilibres macro-économiques

et qui a tendance à négliger les spécificités locales, régionales, nationales et socio-culturelles. Le "homo oeconomicus" est une fiction qui résiste mal au mauvais temps. En période de crise l'économie politique réclame ses droits. Or il paraît évident que la récession ne peut qu'aggraver les disparités entre les pays européens et donc les tensions politiques à l'intérieur des nos nations et au niveau européen.

Plus grave encore est le fait que les phénomènes les plus inquiétants de cette crise sont d'une nature qui dépasse largement les hauts et les bas des cycles conjoncturels. Même si le commerce et les investissements finiront par reprendre ils ne pourront pas résoudre les deux problèmes qui affectent le plus l'évolution de nos sociétés: le chômage, l'endettement de nos finances publiques et l'impossibilité de maintenir un niveau de protection sociale que nous avons pris l'habitude de considérer comme normal.

Le chômage ne pourra que s'aggraver sous la pression conjointe de l'évolution technologique et de la compétition internationale. Le domaine compétitif des services ne pourra, pour les mêmes raisons, aspirer la main-d'oeuvre libérée. Les services d'utilité publique comme l'enseignement, l'entre-aide sociale etc. devront être financés. Par qui? Par l'état, était la réponse traditionnelle. Mais à tous les niveaux nos finances publiques sont et resteront pour longtemps à sec. Elles ne pourront plus assumer indéfiniment les déficits de nos systèmes de protection sociale.

Par la force des choses nous assisterons donc à des mutations

profondes de nos sociétés et de leur tissu socio-culturel qui seront d'autant plus difficiles à gérer que leur dimension européenne dépasse les mécanismes de concertation que nous avons développés au niveau national.

3. La perte de légitimité de nos institutions politiques

Tous nos débats nationaux tournent autour de la perte de légitimité des hommes et des partis politiques, des institutions et des autorités traditionnelles comme les églises et les syndicats. Partout nous assistons au phénomène que nos sociétés n'obéissent plus à leurs représentants élus. Dans l'analyse nationale de ce déracinement nous négligeons souvent le fait que les mutations de nos sociétés et l'incapacité de les gouverner sont dans une large mesure la conséquence de l'évolution économique que nous avons voulue et de la construction européenne que nous avons choisie.

Celle-ci ne pourra retrouver une nouvelle légitimité et avec elle les différentes instances nationales, régionales et locales qu'elles soient politiques ou sociales que si toutes ensemble elles arrivent à répondre aux préoccupations réelles des citoyens et aux tâches qui se trouvent devant nous. Celles-ci sont caractérisées par le fait qu'elles ne correspondent plus aux solutions techniques et financières habituelles mais qu'elles impliquent des choix profonds de société, une prise de conscience culturelle et morale à laquelle nos mécanismes politiques sont mal préparés.

Le problème de l'identité européenne: de la crise de conscience à la recherche de projets communs.

Les questions d'identité qui il y quelques années encore pouvaient paraître comme un problème assez académique se trouvent aujourd'hui au coeur de tous les débats. Depuis 1991 TEPSA leur a consacré un projet dont les résultats sont publiés dans le livre de Robert Picht (ed.): *L'identité européenne. Analyses et propositions pour le renforcement d'une Europe pluraliste*. Bruxelles: TEPSA 1993. Nous en résumons ici l'approche méthodologique dans la perspective de projets futurs.

1. Ambivalences et pièges du concept d'identité

Depuis les philosophes grecs, le concept d'identité se trouve au coeur même de la pensée européenne. Il exerce donc une grande fascination mais ne devrait être utilisé à la légère étant donné que son mauvais usage peut conduire aux pires aberrations. Avant de lancer des propositions et des programmes destinés à renforcer une soi-disante identité européenne, il convient donc de se rendre compte de quoi on parle en faisant appel à ce concept.

Il faut donc procéder avec prudence et vérifier attentivement en quoi consistent dans les différents domaines les éléments qui constituent l'appartenance et l'adhésion des hommes à certains groupes sociaux, systèmes de valeurs et modes de comportement et quelles sont les forces qui risquent de les

modifier ou de les mettre radicalement en question. Dans cet effort, il faudrait tenir compte du fait, maintes fois confirmé par l'histoire et par des sciences comme la sociologie ou la psychanalyse, que les identités consciemment affichées par des hommes à la recherche d'orientation et de justification ne constituent qu'une partie de leur existence véritable dont les expériences et les pulsions les plus profondes sont souvent reniées ou refoulées. L'identité affichée relève donc souvent de l'idéologie, elle sert d'instrument de propagande pour se constituer une légitimité par exclusion.

La manière la plus courante de ce procédé, utilisée surtout par le nationalisme et le racisme - spectres que nous croyions avoir chassés de l'Europe mais qui relèvent leur tête à l'Est comme à l'Ouest - consiste à se réclamer d'origines plus ou moins mythologiques. Cet appel aux ancêtres peut prendre des formes proprement magiques ou hautement intellectuelles. Son efficacité idéologique est d'autant plus grande que les rapports concrets entre le passé glorieux et la réalité contemporaine restent dans l'obscurité. Destiné à se délimiter d'autres et à chercher protection, force et justification dans une spécificité souvent imaginaire ou artificielle, cet appel à des identités plus ou moins fictives peut prendre le caractère d'une véritable régression, de repli frileux sur soi-même pouvant tourner subitement à l'agressivité. En pleine modernité, nous pouvons observer cette tendance ancestrale dans les nationalismes, régionalismes et tribalismes de l'Europe contemporaine. La tentation d'un tel repli identitaire est d'autant plus forte que des individus ou des groupes se sentent menacés. La proclamation trop bruyante d'une identité affichée peut souvent être

considérée comme symptôme de déstabilisation sous-jacente.

Ce n'est qu'un paradoxe apparent que la tendance contraire qui reste majoritaire dans la partie aisée de l'Europe, c'est-à-dire le rejet de tout lien historique est lui aussi signe de déstabilisation. Dans la mesure où nous ne sommes pas prêts à affronter les deux premières questions d'identité formulées par Ernst Bloch "Qui sommes-nous? D'où venons-nous?" nous ne serons pas capables de trouver des réponses aux questions d'avenir: "Où allons-nous? Qu'attendons-nous? Qu'est-ce qui nous attend?". La négation de l'histoire et de ses déterminations est elle aussi une idéologie identitaire dont la fausse conscience correspond à des intérêts et des besoins psychologiques sous-jacents.

Nous ne pourrions donc découvrir et faire découvrir les bases et conditions réelles de notre existence et la marge de manoeuvre qu'elles mettent à notre disposition qu'à travers le travail patient et parfois douloureux d'une prise de conscience de notre véritable histoire dans toute sa complexité. C'est par une réflexion sur nos origines et notre parcours que nous pourrions rendre compte des choix que nous avons été amenés à faire à la suite de nos expériences antérieures. C'est ainsi que se dégagent les véritables valeurs et orientations qui déterminent notre comportement et nos projets futurs. Dans la vie individuelle comme dans nos appartenances sociales, régionales, nationales et finalement européennes, c'est ainsi l'histoire qui constitue le pont entre l'identité déterminée par nos origines et cet autre concept d'identité plus volontariste mais non moins soumis à des motivations et des contraintes multiples: l'identité qui nous est conférée par les défis auxquels

nous nous voyons confrontés et les projets d'avenir par lesquels nous essayons d'y répondre.

Dans nos travaux destinés à clarifier des perspectives pour l'Europe en voie de construction, nous nous voyons donc confrontés à ces trois types d'identité: aux mythes fondateurs, à la prise de conscience d'une histoire pas toujours glorieuse et à une constellation de défis et de projets qui sont loin de faire l'unanimité. Nous rencontrons ainsi la pluralité de l'Europe dans toutes ses dimensions qui ne sont pas seulement linguistiques, régionales et nationales, mais également sociales, politiques, religieuses et idéologiques sans que les différentes dimensions se recoupent clairement. Nous avons donc choisi de ne pas procéder d'une manière théorique³, mais de poser d'une façon consciemment pragmatique les questions d'identité telles qu'elles apparaissent à travers l'analyse interdisciplinaire des différents domaines concernés.

Leurs résultats sont en effet complémentaires. Qu'il s'agisse du rôle international de l'Europe, de la structure et de la cohésion de ses institutions, de l'articulation entre les instances européennes, nationales et régionales ou de l'évolution interne de nos sociétés, une chose paraît évidente: l'Europe telle qu'elle se dessine ne correspondra pas à des modèles éprouvés d'identité sociale et politique. Dans sa haute complexité, elle ne pourra réussir que si elle s'avère capable

³ Comme l'avait fait d'une manière exemplaire le colloque "Identité et différences dans l'Europe démocratique. Approches théoriques et pratiques institutionnelles." organisé par la Cellule de Prospective de la Commission des Communautés Européennes et le Centre de Philosophie du Droit de l'Université Catholique de Louvain en mai 1991 à Bruxelles

d'assumer à la fois la multiplicité des origines dont les Européens se réclament et qui les ont marqués au-delà de leur propre conscience et le caractère nouveau des défis auxquels ils se voient confrontés sans toujours en réaliser la portée.

La question qui se pose aux Européens est donc à la fois immense et claire: Est-ce-qu'ils seront dans le respect de leur pluralité historique et idéologique capables de développer une idée suffisamment cohérente de leur situation et de leur avenir pour pouvoir agir ensemble là où les tentatives particulières, seraient-elles nationales ou le fait de groupes sociaux isolés, sont vouées à l'échec? Cette question est la question culturelle par excellence.

2. L'identité européenne: un problème de communication

Dans une Europe pluraliste, cette prise de conscience de sa communauté de destin sans laquelle rien ne pourra être accompli passe par une meilleure connaissance et compréhension des partenaires et une perception commune des défis à affronter, donc, dans une certaine mesure, une perception commune du monde. Si l'Europe veut essayer de se constituer d'une manière plus efficace en tant qu'unité politique capable de réagir aux défis de notre temps, il faut qu'elle puisse acquérir un minimum d'orientations communes. Comme le disait déjà Aristote, l'identité politique d'une société dépend d'un accord fondamental sur les valeurs qui déterminent ce qui est considéré comme juste ou injuste, comme favorable ou défavorable; sur un minimum de solidarité et sur des orientations psychologiques, intellectuelles et spirituelles

communes: la "koinonía", la "philía" et la "homónoia". Le sociologue américain Talcott Parsons ne dit pas autre chose quand il définit les conditions pour la cohésion sociale et politique d'une société par l'existence d'un "core system of shared meanings"⁴.

Cet accord fondamental toujours difficile à atteindre et éternellement remis en question même dans des sociétés les plus restreintes s'avère comme le problème crucial de la coopération européenne. Il dépend en effet de la qualité d'une communication interculturelle toujours menacée par les obstacles linguistiques, par les malentendus, les préjugés et - ne l'oublions pas - par la simple paresse. N'est-il pas beaucoup plus rassurant de se reposer sur ses certitudes et ses habitudes au lieu de les laisser ébranler par des exigences et des modes de penser étrangères et souvent irritantes? Devant le besoin urgent d'une communication intense et mobilisatrice entre un grand nombre de responsables de tous bords, la pluralité des langues et des cultures telle que nous la rencontrons en Europe ne peut qu'apparaître comme un obstacle. Comme on peut l'observer dans la pratique quotidienne de la coopération économique et politique, même les Européens les plus rodés au travail international sont souvent loin d'une telle compréhension approfondie de leurs partenaires. Des "murs culturels" continuent à s'ériger même entre les partenaires les

⁴ Nous devons ces références à la conférence de Heinrich Schneider "The dimensions of the historical and cultural core of a european identity" tenue à l'occasion du colloque du Collège d'Europe "The European Community in the 1990s. widening versus deepening?" à Bruges en juillet 1991 publié en allemand sous le titre Europäische Identität: Historische, kulturelle und politische Dimensionen. Integration 4/91, p. 160-176

plus étroits⁵.

3. Comment valoriser la pluralité des cultures?

La réaction rituelle à ce dilemme est la formule incantatoire qui consiste à déclarer que la pluralité des cultures représente une des plus grandes richesses de l'Europe. A la suite de son histoire, l'Europe constitue en effet un laboratoire unique de modèles concurrents et fraternels de modes de penser, d'organiser les sociétés et d'expression artistique qui se prolongent en plus dans son rayonnement international. En même temps, les spécificités culturelles des langues, des régions et des nations d'Europe constituent l'ambiance affective sans laquelle aucune légitimité démocratique ne saurait être atteinte: la condition historique et psychologique pour toute rationalité nationale ou transnationale. Dans l'état d'interdépendance internationale et d'intégration européenne déjà atteint, il est cependant évident que ces spécificités culturelles ne pourront survivre et déployer toutes leurs potentialités que si nous arrivons à les valoriser et à les amener à des nouvelles formes de synergies. Nous n'y parviendrons pas en agitant vaguement des symboles et des déclarations rassurantes, mais en poussant plus loin notre réflexion sur la nature même de la culture européenne contemporaine.

Confrontés aux concepts de "culture", nous nous retrouvons donc avec la même duplicité que nous avons rencontrée dans

⁵ Robert Picht: Die "Kulturmauer" durchbrechen. Kulturelle Dimensionen politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit in Europa. - Europa-Archiv, 42 (10), 25. Mai 1987, S. 279-286

notre réflexion sur l'identité. Dans tant de discours et de politiques culturelles courantes nous constatons, en effet, le repli analogue sur les mythes fondateurs qui peut tourner à la régression si des individus ou des groupes se sentent menacés. Depuis toujours en effet la culture est l'instrument privilégié de l'affirmation identitaire. Mythe fondateur de la spécificité linguistique dans la tradition herderienne considérée comme l'expression d'une âme nationale et d'une vision du monde toute particulière et immuable. Mythe fondateur des grands classiques de la littérature, de la philosophie et de l'art. dans le style "Descartes, c'est la France" ou "Comment le pays de Goethe a-t-il pu produire Hitler?". Dans la même logique, nous nous réclamons du patrimoine culturel régional et national et essayons de doter l'Europe d'un mythe fondateur analogue en la déclarant fille de Jérusalem, d'Athènes et de Rome. Reste cependant à savoir avec précision dans quelle mesure la tradition judéo-greco-chrétienne continue à marquer l'esprit et le comportement de nos contemporains.

En complément à cette culture au grand C, on propose aux masses les mythes fondateurs de la culture dite populaire: fragments de folklore que les télévisions dans leurs "jeux sans frontières" transforment dans l'imagerie stéréotypée d'un Disneyland à l'échelle européenne. Une chose est certaine, de telles juxtapositions nationales de cultures nobles ou populaires peuvent éventuellement flatter la fierté identitaire ou même susciter un vague sentiment de sympathie internationale, mais dans la mesure où elles coupent les mythes fondateurs des réalités contemporaines, elles stérilisent les traditions et sont d'autant plus éloignées d'une approche où leur pluralité

contrastée et complémentaire pourrait véritablement constituer une richesse.

4. Le laboratoire culturel des échanges

En effet, la créativité et le dynamisme particulier de l'Europe au cours de son histoire étaient dûs à l'interaction entre ses différentes composantes, à leur réceptivité aux influences extérieures, à leur capacité d'innovation. Culturellement, l'Europe n'était jamais une terre des certitudes et des identités figées mais un laboratoire polycentrique d'idées et de créations en compétition permanente. Culturellement, elle n'était jamais une forteresse protégée mais grande ouverte vers le monde extérieur. Ce n'est pas un hasard qu'Ulysse soit depuis Homère, Dante et James Joyce un des grands symboles de l'homme européen. L'identité et la pluralité culturelle de l'Europe ne pourront donc se fonder sur un esprit protectionniste de repli sur soi-même qui serait contraire à ses traditions comme à ses intérêts. Sa capacité au libre échange des idées est au moins aussi importante que l'ouverture des marchés à l'échange des marchandises et des technologies.

Echanges signifie transformation et nous assistons en effet depuis la création du Marché Commun et de l'internationalisation toujours croissante de nos économies et de nos modes de consommation à une mutation profonde des sociétés européennes dont nous ne commençons qu'à percevoir la portée. Ce ne sont pas nos mythes fondateurs qui nous protégeront de l'uniformisation par la standardisation des modes de consommer et de produire, mais la capacité de nos

cultures d'y réagir avec créativité. Pour définir une politique culturelle active de l'Europe, il ne faudra donc pas se figer dans un concept de la culture qui la considère comme un patrimoine immuable qui comporte la tentation de la régression identitaire - psychologiquement compréhensible dans le vertige qui nous prend devant l'accélération de l'histoire et des changements technologiques et sociaux. Il faut tout au contraire assumer ces transformations, réaliser et faire connaître la multiplicité des réponses qu'y trouvent les différentes nations et régions d'Europe à la base de leurs traditions spécifiques qui s'expriment avec une variété considérable.

L'Europe reste en effet un grand laboratoire de créativité culturelle. Pour en apercevoir la portée et pour le rendre fructueux, il ne faut donc pas seulement "penser l'Europe" dans toutes ses contradictions, comme l'a fait admirablement Edgar Morin, mais arriver à comprendre l'homme européen dans sa réalité socioculturelle. Il faudra donc développer un concept de la culture qui ne s'arrête pas aux mythes fondateurs et aux réalisations plus ou moins grandes de la production artistique et intellectuelle. Il ne convient pas de s'enfermer dans la tradition qui oppose culture et civilisation mais de concevoir l'ensemble de notre mode de vie comme création culturelle permanente. C'est le concept de l'anthropologie culturelle que le sociologue américain Kluckhohn résume de la façon suivante: "Prise dans son acceptation anthropologique, la culture désigne le milieu humain total, matériel et non matériel, tel qu'il a été façonné par les hommes. Une culture se réfère à un genre de vie défini, propre à un groupe d'individus déterminé et, si l'on préfère, à

l'ensemble de leur projet de vie"⁶.

L'Europe des régions, des nations et des communautés multiples avec leur interpénétration croissante et leurs relations avec le monde extérieur constitue en effet une configuration de tels projets de vie, une création culturelle permanente. Ces projets se définissent et se transforment en fonction de choix et de valeurs généralement plutôt implicites qu'explicites, plutôt inconscientes que volontaires. A côté d'analyses et de propositions institutionnelles, politiques et juridiques, TEPESA devrait donc continuer à analyser l'évolution des sociétés européennes dans leurs conditions matérielles, dans leurs valeurs et dans leurs orientations idéologiques et spirituelles.

Dans une telle optique, la recherche de l'identité européenne passe surtout par un approfondissement de la communication entre Européens pour développer leur compréhension mutuelle et leur capacité de synergie. L'éducation, l'information et la formation permanente à la coopération internationale jouent donc un rôle clé pour notre capacité de définir et de réaliser nos "projets de vie" à l'échelle européenne. C'est dans leur capacité au dialogue que la pluralité des cultures fera ses preuves.

C'est ainsi que se constitua progressivement au niveau européen une société civile transnationale qui dégagera les forces vives sans lesquelles les constructions juridiques, économiques et politiques ne pourront réussir.

⁶ A.L. Kroeber/C.Kluckhohn. Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions. New York 1963, p. 253

ANNEXE

Prof. Dr. Robert Picht

Relance européenne dans le domaine de l'éducation et de la culture

Contexte Institutionnel:

Les accords de Maastricht intègrent pour la première fois l'éducation et la culture dans les compétences officielles de l'Union Européenne (Art. 126-128). Cependant les mécanismes de décision et d'implémentation particulières (consensus, droit de véto, codécision, rejet de toute tentative d'harmonisation donc limitation de l'action communautaire à la formulation de recommandations et au soutien de projets d'information et de coopération européennes) veillent scrupuleusement au respect des principes de subsidiarité n'impliquant pas seulement les états nationaux mais également des instances régionales comme les Länder allemands. Une telle définition des compétences est donc à double tranchant: elle permet de lancer des initiatives européennes mais donne toutes les possibilités pour les retarder ou les bloquer définitivement (voir l'analyse juridique de Anastasios Balodimos et Léonce Bekemans dans Picht, R. (ed.): L'identité européenne: Analyses et propositions pour le renforcement d'une Europe pluraliste. Bruxelles: TEPSA 1993).

Contexte politique:

L'évolution économique et politique de l'Europe depuis Maastricht et le déroulement des débats nationaux avec leurs angoisses souvent irrationnelles concernant la sauvegarde des identités nationales et régionales manifestent à la fois l'urgence et la difficulté d'une meilleure prise en compte des facteurs socio-culturels de la construction européenne.

En tenant compte des diversités et des convergences entre nations européennes, la politique culturelle européenne doit à la fois respecter et en plus valoriser les spécificités culturelles nationales et régionales et néanmoins renforcer par des mesures concrètes la cohésion entre sociétés européennes. L'euroscepticisme et les conséquences sociales de la crise économique réclament des réponses culturelles.

Après Maastricht les risques d'un enlisement de la politique culturelle européenne par timidité ou blocage sont considérables. Il ne s'agit plus d'affirmer l'identité d'une Europe triomphante mais de donner des réponses aux préoccupations nationales, régionales, sociales et culturelles d'un grand nombre d'acteurs, en effet assez disparates. Dans une optique de relance européenne la Présidence belge devrait donc se concentrer sur un nombre limité d'approches particulièrement compatibles avec le principe de la subsidiarité pour faire preuve de l'utilité et de la faisabilité d'initiatives européennes.

Celles-ci seront d'autant plus acceptées si elles visent en priorité une meilleure compréhension et communication entre pays et régions européens. Avant d'être lancées, elles devraient être soigneusement concertées avec les pays membres et avec la Commission.

I. La comparaison des systèmes d'éducation et de leurs problèmes

La diversité des systèmes d'éducation est un des facteurs centraux de la spécificité culturelle des pays européens. Elle se traduit dans des structures sociales, des modes de penser et de s'exprimer et dans des comportements dont les différences mal comprises constituent un des obstacles majeurs à la coopération européenne.

Aujourd'hui ces systèmes d'éducation se trouvent confrontés à des problèmes analogues d'inadaptation aux défis nouveaux des mutations scientifiques, technologiques, économiques et sociales. Partout les dépenses en matière d'éducation ont explosé; mais elles n'empêchent pas le chômage croissant des jeunes.

Une meilleure information réciproque et une intensification des échanges et de la coopération dans le domaine de la recherche en matière d'éducation et de formation sont nécessaires pour créer les bases pour un dialogue européen approfondi dans ce domaine.

Il permettra de mieux préciser l'évolution future des grands programmes communautaires d'échange et de formation dans le domaine scolaire et universitaire. Dans le contexte politique actuel il paraît évident qu'il conviendrait à la fois d'éviter toute supercentralisation entre les mains de la Commission et tout démembrement hâtif qui risque de conduire à une régionalisation des programmes d'échange.

Dans le cadre de ses programmes de recherche la Commission a déjà prévu le financement d'études comparatives sur les

systemes d'enseignement.

II. La formation professionnelle des jeunes entre école et apprentissage

L'insertion professionnelle des jeunes dans le monde du travail constitue dans tous les états de l'Union Européenne un problème majeur aggravé par la crise actuelle. Dans de nombreux pays leur formation professionnelle est essentiellement confiée à des établissements de type scolaire pendant que dans d'autres comme l'Allemagne les écoles professionnelles ne constituent qu'un complément à l'apprentissage dans l'entreprise (système "dual").

Un meilleur échange d'informations et la réalisation de projets pilotes en coopération avec des centres de formation dans différents pays européens pourraient accélérer les réformes en cours et renforcer les échanges européens dans ce domaine difficile.

III. Réflexion approfondie sur le rôle culturel de l'Union Européenne

La construction européenne et les accords de Maastricht ont des implications culturelles beaucoup plus larges que les paragraphes 126-128 du traité (voir le mémorandum de Barthold C. Witte. Die Kulturpolitik der Europäischen Gemeinschaft auf dem Wege zur Europäischen Union).

Il s'agit notamment de tenir compte de l'impact socio-culturel des actions communautaires sur les sociétés nationales et régionales dans leur diversité et d'éviter que les règlements et

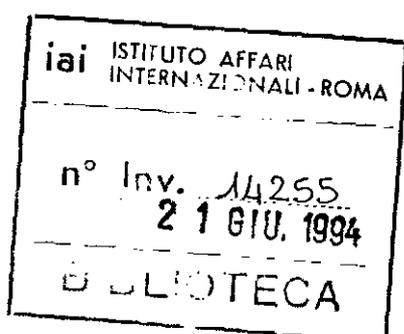
les mécanismes du marché unique n'endommagent pas d'une manière inconsidérée les spécificités nationales et régionales dans le soutien de la production culturelle. Même largement commercialisée la culture n'est pas une marchandise comme les autres.

Dans l'esprit de la subsidiarité il conviendrait plus spécifiquement de lancer des opérations pilotes dans les domaines où le soutien de la Commission permettrait de renforcer une coopération européenne toujours défailante, notamment dans les domaines suivants:

- Situation des professionnels du secteur de la culture (analyse comparative, recommandations concernant la situation juridique et fiscale, protection des droits d'auteur, propriété intellectuelle).
- Mobilité (programme et/ou fonds visant à faciliter la mobilité des artistes et professionnels de la culture; inclure les secteurs artistiques dans les programmes de mobilité et de formation déjà existants).
- Soutien aux réseaux culturels et des organismes professionnels européens.
- Mesures encourageant le maintien de la diversité et de la coopération interculturelle (traductions dans les langues les moins répandues, protection des langues et cultures "minoritaires" dans le secteur audio-visuel).
- Aide à la création et à la coproduction.
- Conservation du patrimoine européen et encouragement à son utilisation pour des fins culturelles.

IV. Coopération entre régions européennes

Des attentes particulières se dirigent sur une "Europe des régions" qui surmonterait à la fois les centralismes nationaux et communautaires. Pour ne pas s'enliser dans les particularismes ou dans les illusions et les blocages d'une trop grande complexité institutionnelle, la coopération entre régions européennes qui peut effectivement s'avérer particulièrement fructueuse devrait se réaliser à travers des prts auxquels devraient participer au moins trois régions de différents pays et qui devraient avoir un caractère pilote pour d'autres coopérations de ce type. C'est ainsi que certaines régions pourraient développer un dynamisme particulier au service de toutes les autres.



COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
 ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
 ENLARGEMENT AND DEEPENING**

**ENLARGEMENT AND THE COMMON FOREIGN AND SECURITY
 POLICY (CFSP) : POLITICAL CONSEQUENCES**

Résumé de l'étude menée par TEPSA
 pour le Parlement Européen et coordonnée
 par John PINDER (octobre 1993)⁽¹⁾

Summary of the TEPSA study
 for the European Parliament coordinated
 by John PINDER (october 1993)⁽¹⁾

(1) Document de travail pour la "Commission Politique" du vendredi après-midi 15 avril
 (1) Background paper for the "Political Commission" on Friday afternoon 15th april

ENLARGEMENT AND THE CFSP: POLITICAL CONSEQUENCES

SUMMARY

Introduction

1. If the external policy is to be effective and to make its proper contribution to security it has to be seen as a whole, with the use of economic, security and other instruments combined. For at least a number of years to come, the European Community/Union (EC/EU) will be essentially a civilian power.
2. Security should be understood in a broad sense. Market economies and pluralist democracies make the best partners and the EC has done much to support its eastern neighbours' transformation. The Union may make a contribution to 'soft' security in fields such as disarmament and arms control. But following the Maastricht Treaty, the question of 'hard' security should also be addressed
3. The four Efta applicants (Efta 4) will support many of the EP's aims with respect to the common foreign and security policy (CFSP). But there will be problems in some areas, particularly where their tradition of neutrality is concerned.

The impact of the Efta 4

4. The Efta 4 will add significantly but not considerably to the weight of the EC/EU in the world economy.
5. Their diplomatic staffs are small but competent and familiar with the procedures of the EPC. They will not find it hard to adapt to the procedures of the CFSP.
6. With more member states, the problems of Presidency and of unanimous voting in the Council will grow.
7. Although their foreign policies have tended to focus on areas close to them, the Efta 4 are keenly interested in international organisations. Their voting record in the UN has recently converged on the Community's mainstream.
8. Since the end of the Cold War, concepts of neutrality in Austria, Finland and Sweden have been changing rapidly. Peace-keeping under a UN mandate is not a problem. But in Austria the principle of 'no military alliances and no stationing of foreign troops' still holds and in Finland that of 'military non-alignment and independent defence', while Sweden retains the right to remain neutral in a conflict taking place in its vicinity.
9. Officials of the Efta 4 affirm that they accept the evolution of majority voting in the field of CFSP. But, as may be the case for existing member states, the extent of their readiness remains to be tested in practice.

10. While the elites in each of the Efta 4 are convinced of the case for accession, public opinion is not. This, together with the force of habit among politicians and officials, may work against the development of the CFSP. But their elites will want the CFSP to work and at least some among them would welcome a process of communitarisation in this field.

Security-related foreign policy

11. The threat of global conflict has been replaced by that of smaller wars, in Europe as well as elsewhere, even if the risk of a nationalist authoritarian regime in Russia still remains as a larger potential threat. To deal effectively with the risks of small wars, security policy should combine military as well as political and economic instruments.

12. The reference in the Maastricht Treaty to common defence policy and common defence places this on the agenda for the CFSP. The result will depend on whether member states are willing to earmark forces that will give the WEU a real military capacity.

13. The development of a defence dimension for the CFSP is likely to be gradual. But those who want this to happen should press for a clarification of ambiguities in the Maastricht Treaty, particularly as regards the relationship between the EU and WEU, before the accession of up to three more states with a tradition of neutrality.

14. The combination of unanimous voting with commitment to a common foreign and security policy may well lead to paralysis. The Declaration on Voting in the CFSP, attached to the Maastricht Treaty, provides that member states 'will, to the extent possible, avoid preventing a unanimous decision where a qualified majority exists in favour of that decision', i.e. that they will step aside rather than block the action of the majority. In order to avoid paralysis, this procedure of 'step-aside' should become a general practice. It should also be used in decisions relating to defence, in both EU and WEU. The alternative may be accelerated renationalisation of foreign and security policies by EU member states.

15. With the accession of more member states with a neutral tradition, the risk of paralysis with respect to the defence dimension will be increased. One way to avoid this is for WEU to act independently of the EU. But this entrenches a separation of two major aspects of security policy, reduces the pressures towards a convergence of neutrals with WEU member states, and keeps the WEU away from democratic control by the EP. It would seem preferable to proceed by requiring Austria, Finland and Sweden, until such time as they join WEU, to apply the rule of step-aside where decisions of the EU with defence implications are concerned.

16. While WEU should not accept states as members until they have abandoned all elements of neutrality, it could invite them to contribute to such actions of WEU as they may approve, as members to Nato that are not members of WEU have been invited to do.

17. These arrangements should allay fears that the accession of neutrals could weaken the relationship between the EU together with WEU on the one hand and the US on the other.

18. The EP, having formed its views on these matters, should seek to influence parliamentarians of the Efta 4, and in particular the defence committees of their parliaments.

Economic-related foreign policy

19. The support for the transformation in Central and Eastern Europe has been one of the outstanding achievements in the EC's external relations and demonstrates the effectiveness of Community institutions compared with the intergovernmental system of EPC, largely continued in CFSP. Until the CFSP is moved into the Community, the EP has a particular responsibility to promote co-ordination between the economic and the security aspects of the foreign policy of the EC/EU.

20. The Efta 4 are strongly committed to the transformation in Central and Eastern Europe and the CIS and can make an important contribution to the policies of the EC/EU in this direction.

21. The Efta 4 are also strongly committed to aid for the development countries and their programmes are compatible with those of the EC/EU. But they may prefer to maximise their own programmes than to support any expansion of the EDF.

22. While there is no great divergence between the trade policies of the EC and the Efta 4, that of Sweden is more liberal than that of the Community and that of Austria somewhat less. Sweden's regimes for textiles and for GSP are also more liberal. At least some of the Efta 4 may prefer the EC to develop a more liberal GSP and thus erode the Lomé and Mediterranean preferences.

23. The Eftans may be persuaded to support the strengthening of the EP's role in external economic policy, particularly with respect to the common commercial policy.

Other fields of external policy

24. Other fields of external policy on which the Efta 4 can be expected to make a significant contribution include human rights, the rule of law, pluralist democracy, and European co-operation in fields such as energy, transport, R & D and the environment. They are likely also to be concerned about migration and frontier control.

25. Sanctions, which impinge on the question of neutrality, may be a contentious issue.

Institutions

26. The Eftan enlargement should be seen in the context of the EP's strategy for institutional reform.

27. This enlargement will intensify the problem of the Presidency of the Council. Proposals for its reform were put forward in a previous TEPSA report to the EP (Enlarged Community: Institutional Adaptations). The solution that contributes the most to democratic legitimacy as well as effectiveness is the enhancement of the role of the Commission.

28. Enlargement will make the need for majority voting in the CFSP more urgent. In order to secure member states' acceptance of movement from the unanimity rule, a high double majority of weighted votes and member states may be necessary as a transitional procedure.
29. The EP should seek to enhance the role of the Commission in both formulation and execution of the CFSP. It should use its budgetary powers to this end.
30. The more the EU is enlarged the greater the need for member states' obligations under the CFSP to be subject to the jurisdiction of the Court of Justice.
31. Both Commission and Court can help to protect the smaller member states against the imposition of Directives by the larger. The EP should accordingly seek support among the new member states for the strengthening of the roles of both.
32. The current Belgian Presidency offers a favourable opportunity for the EP to press for adequate procedures of consultation with respect to accession negotiations.
33. The EFTA 4 may well favour a strong role for the EP in relation to the CFSP. Scandinavians in particular have a tradition of parliamentary influence over foreign and security policy. The positions of the EFTA 4 are close to those of the EP in many respects and the EP should impress on their parliamentarians and other opinion-formers their common interest in a stronger role for the EP.
34. The EP might consider whether it could, with support from parliaments of some member states, withhold its Assent to Treaties of Accession until the institutions of the EC/EU have been strengthened sufficiently to deal with the problems raised by enlargement.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 14255

21 GIU. 1994

BIBLIOTECA

COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
ENLARGEMENT AND DEEPENING**

**ELARGIR ET APPROFONDIR : LES CONSEQUENCES EN
MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE**

par Jean CHARPENTIER
Professeur émérite et ancien Directeur du Centre Européen
Universitaire de Nancy⁽¹⁾

(1) Document de travail pour la "Commission politique" du vendredi après-midi 15 avril

Les conséquences de l'élargissement de l'Union Européenne, (U.E.), sur la défense de l'Europe ne peuvent être dissociées de ses conséquences sur la sécurité, d'abord parce qu'une politique de défense commune n'est prévue qu'à terme, et surtout parce qu'une politique de défense fait partie intégrante d'une politique de sécurité (art. J4 du Traité de Maastricht), une politique de défense devant être conçue comme l'ensemble des moyens militaires susceptibles de répondre aux menaces à la sécurité.

I. - LES MENACES A LA SECURITE DE L'U.E. :

Pour saisir quelles menaces supplémentaires risquerait d'apporter à l'U.E. son élargissement, il faut rappeler les menaces qui pèsent, d'ores et déjà, sur la sécurité des Douze.

1°) Menaces actuelles sur la sécurité des Douze

a) Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'une menace d'agression massive aux frontières des Douze est désormais exclue.

b) En revanche subsistent, voire se développent, des menaces diffuses qui peuvent dégénérer ; on citera :

- les conflits régionaux, nés des heurts des nationalismes, aux portes même de l'U.E., type Yougoslavie ;

- des vagues de migrations, poussées par la misère, en provenance de l'Europe de l'Est ; à l'Est

- un retour au pouvoir de l'idéologie communiste, alliée à un nationalisme exacerbé ;

- le développement du fondamentalisme se propageant dans les milieux musulmans et n'hésitant pas à utiliser le terrorisme ;

- le développement, grâce à l'anarchie ambiante régnant à l'Est, du trafic de drogue, car la sécurité internationale ne peut être dissociée de la sécurité interne, le Traité de Maastricht leur consacrant d'ailleurs deux titres (V et VI) très semblables ;

- des menaces, toujours possibles, sur l'approvisionnement en produits de base, spécialement en pétrole.

c) Enfin, la prolifération des missiles balistiques (type SCUD) et les trafics plus ou moins incontrôlés (liquidation de stocks soviétiques...) d'armes, y compris chimiques et nucléaires, peuvent accroître l'insécurité de l'Europe, si elles tombent aux mains de gouvernants désireux de les mettre au service de tel ou tel des objectifs précédents.

2°) Accroissement potentiel des menaces dû aux élargissements

Il nous paraît nécessaire de distinguer l'élargissement aux 4 de l'AELE, l'élargissement aux PECO et l'élargissement aux pays méditerranéens, spécialement à la Turquie.

a) L'élargissement aux pays de l'AELE ne crée pas de menaces supplémentaires, si ce n'est que la Finlande a 1300 km de frontières communes avec la Russie et que l'Autriche, par sa situation centrale, est particulièrement sensible aux menaces qui pèsent d'ores et déjà sur les Douze (conflits régionaux, migrations, trafics...).

b) L'élargissement aux PECO, en revanche, multiplierait les dangers et nombreux risques de conflits ethniques du fait de la présence de minorités souvent importantes d'un PECO sur le territoire d'un autre PECO (ainsi minorité hongroise en Roumanie) voire d'un Etat voisin (ainsi minorité turque en Bulgarie) aboutissant parfois à des revendications territoriales (ainsi des Moldaves d'origine roumaine annexés par l'URSS après la 2ème G.M.).

Le conflit potentiellement dangereux du fait du démembrement de la Macédoine, en 1878, entre l'actuelle Macédoine ex-yougoslave, la Grèce et la Bulgarie.

c) L'élargissement aux candidats méditerranéens, spécialement à la Turquie

α) il ne peut se concevoir sans un accord préalable entre la Turquie et la Grèce sur Chypre.

β) La Turquie est en contact étroit avec les pays arabes du Moyen-Orient, du fait en particulier du problème kurde. Elle est aussi en contact avec les républiques transcaucasiennes et d'Asie centrale musulmane et turcophone et peut être entraînée à prendre parti dans leurs conflits (Haut Karabakh par ex.)

Face à ces nouvelles menaces, l'élargissement peut-il provoquer un renforcement du potentiel de défense de l'U.E. ?

II.- Un renforcement du potentiel de défense ?

Il s'agit ici de savoir dans quelle mesure les candidats à l'élargissement participent aux structures dans lesquelles est assurée la défense de l'Europe.

1°) Les structures de la défense des Douze

a) Il ne faut pas oublier que les Douze sont tous membres de l'ONU, ce qui n'est pas sans importance, vu la régénérescence du rôle de l'ONU dans le règlement des conflits internationaux, y compris ceux situés en Europe (on pense à la Bosnie, mais aussi à la Géorgie...) De ce point de vue, tous les candidats sont et seront soumis aux mêmes décisions du Conseil de Sécurité.

b) De même, chacun des Douze et chacun des candidats sont membres de la CSCE ; même si la CSCE est plus un forum de discussion qu'un centre d'action opérationnel, elle est appelée à apaiser, et si possible à prévenir les conflits éclatant en Europe (notamment en matière de minorités).

c) Les Douze, sauf l'Irlande, sont tous membres de l'OTAN, même s'il n'y déploient pas tous la même activité (certains participent à la Force d'Action Rapide, créée en 1990, d'autres y affectent éventuellement l'Eurocorps, créé en 1992) et tous les membres européens de l'OTAN participent au Groupe Européen Indépendant de Programme, structure importante pour favoriser l'interopérabilité et la standardisation, de plus en plus nécessaire, des armements.

d) La question cruciale est, enfin, les conditions de participation des Douze à l'UEO, puisque l'UEO est appelée à mettre en oeuvre les décisions de l'U.E. en matière de défense (art. J 4 2 du Traité de Maastricht). Aujourd'hui la Grèce a adhéré à l'UEO, en devenant ainsi le 10ème membre (le protocole d'adhésion n'est toutefois pas encore en vigueur), tandis que l'Irlande, en raison de sa neutralité et de sa non appartenance à l'OTAN, et le Danemark, dispensé par le Conseil européen d'Edimbourg de participer à la politique de défense, ont obtenu, le 20 novembre 1992, le statut d'observateur.

2°) L'élargissement aux pays de l'AELE

Parmi eux, deux types de situations très différentes :

a) La Norvège est un membre éminent de l'OTAN -donc du GEIP- et, à ce titre, a obtenu, le 20 novembre 1992, le statut -nouveau- de membre associé à l'UEO.

Sa participation à une politique européenne de défense ne pose donc aucun problème, bien au contraire.

b) Les trois autres candidats ont, à des degrés divers, une tradition de neutralité. Parmi eux, la Suède, qui a un passé militaire bien établi, n'a aucune raison de le maintenir si ses dirigeants savent convaincre leur opinion publique et si la future PESC s'avère pacifique. La Finlande était surtout tenue de ménager son puissant voisin, qui n'a plus aujourd'hui les mêmes défiances. Seule l'Autriche est astreinte à la neutralité par sa constitution mais dans une perspective de conflit est-ouest (la neutralité autrichienne ayant été, en 1955, la contrepartie de la fin des occupations alliées) qui est aujourd'hui totalement dépassée.

A tout prendre, ces neutralités, en voie de disparition, devraient poser moins de problèmes que celle de l'Irlande, voire du Danemark, dont on a su s'accommoder. En revanche la haute technologie des pays nordiques devrait être un atout pour la qualité d'un armement européen standardisé.

3°) L'élargissement aux PECO

a) Aucun d'entre eux ne possède actuellement une défense nationale suffisante. La plupart souhaiteraient entrer à l'OTAN, mais, outre le désir de ne pas inquiéter la Russie, les alliés ne tiennent pas à se lier avec eux par une obligation

d'assistance militaire (art. 5 du Pacte Atlantique, et a fortiori, art. 5 du Traité de Bruxelles) qui pourrait les entraîner dans des conflits non souhaités.

b) La situation actuelle, d'une coopération avec des structures de défense européenne, est satisfaisante,

- avec l'OTAN, c'est le COCONA qui fonctionne depuis décembre 1991,

En janvier 1994, les PECO ont fini par accepter le "partenariat pour la paix" que leur offrait l'OTAN, à l'initiative du président Clinton, et qui leur permet d'être associés à certaines activités de l'OTAN.

- avec l'UEO, c'est le forum de consultation mis en place en juin 1992

4°) L'élargissement à la Turquie (Chypre, et a fortiori Malte ayant peu de poids militaire)

a) La Turquie est un membre important de l'OTAN, et, accessoirement du GEIP, et est devenue, comme la Norvège, membre associé de l'UEO. Elle a d'ailleurs déjà joué un rôle sensible dans l'action collective contre l'Irak de Saddam Hussein.

b) Son attitude irréprochable dans cette crise peut laisser espérer que, devenue membre de l'UE, elle ne l'entraînerait pas dans les conflits régionaux dans lesquels sa position stratégique risque de l'impliquer, mais qu'au contraire elle ferait bénéficier l'UE toute entière de son influence bénéfique dans la Région.

III.- Il convient, pour conclure, de tenter d'apprécier l'intérêt pour l'Europe des différents élargissements au regard de l'efficacité de sa défense. Cet intérêt est fonction d'un rapport entre les menaces nouvelles qu'ils peuvent entraîner pour sa sécurité et le renforcement de son potentiel de défense qu'ils peuvent lui assurer. Il me semble :

pro X
a) que l'élargissement aux pays de l'AELE renforce plus qu'il ne perturbe ce potentiel de défense sans engager l'UE dans des dangers nouveaux.

contro X
b) que l'élargissement aux PECO risque d'engager l'UE dans des conflits dangereux sans renforcer son potentiel de défense.

pro X
c) que l'élargissement à la Turquie, tout en risquant d'impliquer l'U.E. dans des conflits aventureux, lui permettrait de les contrôler plus facilement que si la Turquie en restait à l'écart, d'autant plus que sa fidélité passée à l'Alliance atlantique est le garant de sa loyauté future à une Union Européenne qu'elle renforcerait de sa puissance.

la participation alle. CFSP e - un'alternativa alla Nat.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	14255 21 GIU. 1994
BIBLIOTECA	

COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
 ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
 ENLARGEMENT AND DEEPENING**

**POUR UNE EVOLUTION INSTITUTIONNELLE EN DEUX ETAPES
 PERMETTANT, SI NECESSAIRE, UNE DIFFERENCIATION DANS
 L'INTEGRATION**

par Robert TOULEMON
 Président de l'Association Française d'Etude pour l'Union
 Européenne (AFEUR)⁽¹⁾

(1) Document de travail pour la "Commission Identité et affaires culturelles" du
 vendredi après-midi 15 avril

Le traité sur l'Union européenne entré en vigueur le 1er novembre 1993 laisse ouverte l'option entre une Union à vocation fédérale, aux structures renforcées dans laquelle une part croissante de la souveraineté des Etats est exercée en commun à commencer par la souveraineté monétaire et un espace d'échanges libres assorti d'une coopération politique de type intergouvernemental ou confédéral.

L'adhésion éventuelle de quatre nouveaux Etats interviendra sans que cette option ait été tranchée. Il en résulte un risque de déplacement du poids politique en faveur des thèses minimalistes dont l'actuel gouvernement conservateur britannique s'est fait le porte-parole. L'article de John MAJOR dans The Economist et le projet de constitution d'Euro policy forum visant à limiter les prérogatives des institutions intégrées (Parlement, Commission, Cour de Justice) par une interprétation unilatérale et extensive du principe de subsidiarité.

Dans ces conditions, il est raisonnable de prévoir deux étapes dans l'évolution des institutions : une étape minimale comportant les aménagements absolument indispensables pour assurer la viabilité d'une Union comptant plus de douze Etats, aménagements à négocier avec les Etats candidats, même si leur mise en oeuvre formelle est reportée à 1996, une deuxième étape plus ambitieuse réunissant tous les engagements des Etats dans une véritable constitution de l'Union, étape qui pourrait coïncider avec le passage à la monnaie unique.

I - LES ADAPTATIONS RENDUES INDISPENSABLES PAR L'ELARGISSEMENT OU L'ETAPE DE 1996

Les réformes nécessaires pour adapter les institutions à l'élargissement tout en compensant les effets de dilution peuvent être classées en trois catégories :

- accentuation de la légitimité démocratique des institutions et de leur transparence,
- maintien et amélioration de la capacité de décision,
- prise en compte de l'hypothèse d'une différenciation dans l'intégration.

1. Légitimité et transparence

Le principal défaut du traité de Maastricht est sa complexité, son manque de transparence. Ainsi les progrès réels qu'il comporte vers plus de démocratie (mode de désignation de la Commission, élargissement des pouvoirs du Parlement, principe de subsidiarité, rôle des Parlements nationaux, Comité des Régions) ont-ils été occultés.

La première des réformes à faire pour rapprocher l'Europe des citoyens est de rassembler en un seul texte aussi clair que possible l'ensemble des engagements de caractère constitutionnel souscrits par les Etats dans les traités successifs. Le Parlement européen s'est engagé à l'initiative de F. HERMAN dans la rédaction d'un projet de constitution qui répond à cet objet. Si comme il est vraisemblable, les gouvernements ne sont pas prêts à accepter le passage au stade constitutionnel dès 1996, du moins devraient-ils négocier, en consultation avec le Parlement, un traité simplifié, lisible limité aux normes essentielles, les autres étant renvoyées dans un document annexe.

La deuxième voie à suivre en vue de légitimer l'Union est de favoriser la création d'un "espace public européen" dont l'absence ou l'insuffisance affaiblit la légitimité des institutions (1). Parmi les moyens propres à développer le sentiment de l'identité européenne et la conscience de partager un destin commun, il ne faut pas négliger le rôle pédagogique des institutions (2). Ainsi serait-il hautement souhaitable de faire élire une fraction (environ 5 %) des membres du Parlement sur des listes plurinationales établies au niveau de l'Union, en attendant l'éventuelle élection au suffrage direct d'un Exécutif collégial, dans une étape ultérieure de l'Union. De même, la création d'un Président de l'Union appelé à la fois à présider le Conseil européen et la Commission serait un moyen de rendre l'Union plus visible, de lui donner un visage. Par contre, la proposition contenue dans le rapport HERMAN d'un président du Conseil élu pour un an et renouvelable deux fois aurait pour

1. Voir notamment "La dernière utopie" de D. WOLTON, Flammarion 1993.

2. Voir l'identité européenne publié sous l'égide de TEPSA 1994- Presses inter universitaires européennes.

effet d'introduire une complexité nouvelle et d'établir une rivalité potentielle entre présidence du Conseil et présidence de la Commission. Les inconvénients de cette dualité seraient dirimants si le président du Conseil devait être choisi en dehors des membres des gouvernements nationaux.

Enfin la transparence implique une simplification radicale de la procédure législative de l'Union. Dès 1996, Parlement et Conseil devraient être reconnus comme disposant de pouvoirs égaux en matière législative, sous réserve de modalités de vote ménageant les droits des Etats, notamment en matière fiscale.

2. Maintien et amélioration de la capacité de décision

Le rapport HERMAN, reprenant une partie des propositions du rapport HÄNSCH (3), propose l'institution d'une double majorité pour les votes au Conseil : majorité des Etats et des populations.

L'adoption des lois ordinaires exigerait pendant une période de 5 ans, la majorité des deux tiers des Etats et des populations, ensuite la majorité simple.

Les lois organiques, régissant la composition et les missions des organes de l'Union exigeraient une majorité surqualifiée (les trois quarts des Etats et les sept huitièmes des populations ou l'inverse) pendant cinq ans et ensuite la majorité des deux tiers, enfin les lois constitutionnelles exigeraient l'unanimité pendant cinq ans et ensuite la majorité surqualifiée.

Laissant de côté l'éventualité de lois constitutionnelles sans doute prématurée en 1996, il paraît raisonnable de prévoir l'adoption de la législation ordinaire suivant les modalités proposées dans le rapport HERMAN, assorties si nécessaire du recours à la majorité surqualifiée dans les cas où les traités actuels prévoient l'unanimité (fiscalité, politique industrielle, sécurité sociale etc...). De même, la suggestion d'un droit d'initiative conjoint du Parlement et du Conseil en cas d'inaction de la Commission devrait être acceptable.

Quant aux lois organiques, leur institution simplifierait le mode d'adaptation des institutions aux élargissements successifs. Afin d'éviter d'écarter les

3. Leader des socialistes allemands au Parlement européen, auteur d'un rapport sur l'adaptation des institutions à l'élargissement.

Parlements nationaux du processus d'adoption des lois organiques, il serait opportun de prévoir leur examen par le Congrès du Parlement prévu par le traité de Maastricht.

En ce qui concerne la PESC, le rapport HERMAN maintient le système de Maastricht pendant 5 ans : unanimité et droit de proposition partagé. Cependant la majorité surqualifiée serait suffisante en présence d'une proposition de la Commission. L'innovation la plus importante dans ce domaine est l'octroi à l'Union, qui ne se distingue plus de la Communauté, de la personnalité juridique et du droit de conclure des traités.

Ces propositions devraient être acceptables si l'on substituait au délai de 5 ans, le délai précédant la 2ème étape de l'Union, ce qui éviterait tout passage automatique au système communautaire classique qui est sans doute mal adapté aux exigences de la PESC.

Curieusement le rapport HERMAN ignore le 3e pilier de Maastricht (affaires intérieures et judiciaires). C'est pourtant ce domaine qu'il conviendrait de faire entrer par priorité dans le système communautaire étant donné les liens avec la circulation des personnes et la nécessité d'offrir des garanties politiques et juridiques contre d'éventuels abus. De même l'institution d'un droit pénal européen destiné à réprimer à la fois la grande criminalité internationale et les fraudes et abus commis au détriment de l'Union devrait être envisagée dès cette étape. Elle aurait, entre autres, le mérite d'éliminer certaines des difficultés liées aux procédures d'extradition. Les Etats auraient la faculté et dans certains cas l'obligation de déférer les accusés devant des tribunaux pénaux de l'Union.

3. Prise en compte d'une éventuelle différenciation dans l'intégration

La condition minimale que le Parlement devra mettre à tout nouvel élargissement est un dispositif qui permette d'éviter la constitution d'une minorité de blocage constitutionnel. De ce point de vue, la solution du rapport HERMAN est ingénieuse même si sa formulation juridique est discutable : "Les Etats membres qui le souhaitent peuvent adopter entre eux des dispositions leur permettant d'aller plus loin et plus vite que les autres dans la voie de l'intégration européenne, à la double condition que cette avancée reste toujours ouverte à chacun des Etats membres qui voudraient s'y joindre et que les dispositions qu'ils prennent restent compatibles avec les objectifs de l'Union et les principes de sa constitution". Les membres des institutions relevant des autres Etats s'abstiendraient lors des délibérations et des votes. Ce dernier point est contestable. L'abstention dans les votes s'impose mais pas nécessairement dans les délibérations.

Quoi qu'il en soit, si l'élargissement conduit inévitablement à une différenciation par cercles concentriques, il est essentiel que le cercle central se situe au coeur même de l'Union et non en dehors d'elle. Sans doute faudrait-il envisager plutôt de favoriser la création d'un cercle central ou noyau dur d'Etats participant à toutes les activités de l'Union alors que la formule du Parlement pourrait conduire à une Europe à la carte sans cohérence. Enfin, la possibilité de mesures de sauvegarde destinées à faire face aux distorsions de concurrence résultant de certaines dérogations, par exemple en matière sociale, devrait être prévue.

II - LA DEUXIEME ETAPE DE L'UNION

Si, par miracle, les Etats se ralliaient dès 1996, au projet de constitution que s'apprête à entériner le Parlement européen, un pas important en direction de l'Europe politique serait franchi, mais les conditions requises pour que l'Union européenne soit capable d'élaborer et de conduire une politique étrangère et de sécurité commune seraient loin d'être réunies. La première de ces conditions est évidemment la mise en place d'un Exécutif politique distinct des gouvernements nationaux et reconnu légitime par les Etats et par les peuples.

La deuxième étape de l'Union devra nécessairement prévoir les modalités de désignation et les attributions de cet Exécutif. Dans l'état actuel de l'opinion, un immense travail reste à faire pour y préparer les esprits. La première démarche devrait consister à prendre une claire conscience des limites de la méthode intergouvernementale.

1. Les limites de la méthode intergouvernementale

Une contradiction française

L'ensemble des dirigeants politiques et économiques français n'a pas encore pris une conscience parfaitement claire de la contradiction fondamentale qui caractérise les positions françaises en matière européenne.

Les Français, en effet, souhaitent une Europe forte, une Europe indépendante, une Europe organisée mais n'acceptent qu'à contre-coeur et refusent souvent la première des conditions appropriées à cet objectif : l'exercice conjoint des souverainetés au sein d'institutions communes.

Or, le traité de Maastricht, en dépit de l'acceptation d'un cadre institutionnel unifié, a soigneusement maintenu hors du cadre communautaire, non seulement la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), mais aussi

l'essentiel des actions communes prévues en matière d'immigration, d'asile, de police et de justice.

Les historiens examineront, à la lumière de l'évolution à venir, si la formule des trois piliers a constitué une habile transition vers une Union permettant un jour l'exercice conjoint des souverainetés ou bien un tournant vers l'Europe intergouvernementale chère aux Britanniques.

Les leçons à tirer de la crise yougoslave

Quoi qu'il en soit, c'est en quelque sorte un abus de vocabulaire que de parler de politique étrangère et de sécurité commune dans un système soumis pour l'essentiel à la règle d'unanimité et dépourvu d'Exécutif commun. Le scepticisme manifesté par de nombreux observateurs à l'égard des dispositions du traité d'Union relatives à la PESC s'est trouvé justifié par le spectacle désolant des désaccords entre gouvernements au cours de la première phase de la crise yougoslave. A posteriori, on peut affirmer que n'importe quelle politique commune eut été préférable à l'incohérence à laquelle a conduit le manque d'harmonie des diplomaties nationales.

Plusieurs leçons peuvent être tirées de cet épisode. La première est la nécessité de mettre en place le plus rapidement possible un centre commun d'étude et d'analyse des situations de crise. La seconde est la constatation qu'à défaut d'un Exécutif commun disposant d'un minimum de moyens, y compris militaires, la politique étrangère et de sécurité commune a peu de chances d'être autre chose qu'une "coopération politique" renforcée, pleinement justifiée s'il s'agit d'une étape de transition préparant à l'Exécutif commun et y conduisant, source d'illusions et de déconvenues si l'on imagine de cette manière élaborer et conduire la politique étrangère de l'Europe.

Qu'il s'agisse de la crise yougoslave ou de la réforme des Nations-Unies ou, pour prendre un exemple plus ancien, des réactions à certaines initiatives de Washington, par exemple la guerre des étoiles ou les offres de désarmement nucléaire faites à l'URSS, à défaut de structures communes assez fortes d'analyse des situations et de préparation des positions communes, la tendance naturelle des diplomaties nationales sera de s'opposer. Un Exécutif commun disposant de moyens significatifs est indispensable pour préparer et favoriser le rapprochement des points de vue nationaux.

La coopération peut préparer l'Union mais elle n'est pas l'Union

On imagine trop souvent une Europe politique fédérale sur le modèle des fédérations historiques (Suisse, Etats-Unis, Allemagne, etc...) qui ne laissent à leurs Etats membres aucune compétence dans le domaine extérieur. Il ne saurait être question de transposer ce modèle en Europe, fut-ce au terme d'une longue transition. Nos Etats, dont certains ont un millénaire d'existence, ne disparaîtront pas comme acteurs internationaux. Mais ils devront, pour asseoir leur influence collective, mettre en commun une partie de leurs compétences en matière de relations extérieures et de sécurité. Dans ce domaine commun, nécessairement limité au départ, ils devront vite dépasser le stade de la simple coopération s'ils veulent que leur union soit efficace et compréhensible pour l'opinion.

La coopération intergouvernementale, indispensable au cours d'une phase préparatoire, ne saurait constituer l'Union et cela pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, contrairement à l'intégration économique qui s'accommode de délais et repose largement sur des textes, la politique étrangère et plus encore la politique de sécurité supposent des réactions rapides à des circonstances souvent imprévues. La méthode intergouvernementale s'y oppose, même dans l'hypothèse de décisions prises à la majorité.

En second lieu, l'intérêt commun de l'Europe ne correspond pas toujours à la somme des intérêts des Etats membres ou d'un groupe majoritaire d'entre eux. Ainsi dans la crise yougoslave, chaque Etat a jugé conforme à son intérêt d'éviter un engagement qui pouvait être coûteux en vies humaines, alors que de toute évidence l'intérêt collectif de l'Europe était de démontrer sa capacité d'action dans une crise qui la concernait directement et pour laquelle les Etats-Unis lui reconnaissent la primauté.

Enfin dans le monde contemporain, une politique étrangère doit être portée, présentée, défendue par un homme ou une équipe restreinte. La méthode intergouvernementale rend cette défense difficile. Confiée au président du Conseil européen ou au ministre du pays exerçant la présidence, elle peut ne pas correspondre à ses vues.

Ainsi entre les diverses conceptions de l'Europe qui s'opposent : Europe espace d'échanges, Europe communauté civile sans prétention à la puissance, Europe acteur majeur sur la scène mondiale, la troisième, celle qui correspond aux objectifs affichés de l'Union n'a aucune chance de prévaloir

tant que la politique étrangère et de sécurité de l'Union relèvera de la seule méthode intergouvernementale.

Il en est évidemment de même en ce qui concerne les problèmes de sécurité intérieure, de migration, d'asile, de justice et de police. Toutefois, en ces matières, où le droit et les textes prédominent, le principal inconvénient de la méthode intergouvernementale est de ne pas offrir de garanties suffisantes aux citoyens. Sans contrôle politique du Parlement européen, sans contrôle juridictionnel de la Cour de Justice, le risque est grand que des mesures contraignantes soient rejetées par une partie importante de l'opinion au nom du manque de transparence et de recours. L'Europe des polices, l'Europe de la répression, l'Europe de l'exclusion peuvent devenir demain des thèmes de mobilisation contre l'Union, aussi redoutables qu'aujourd'hui le thème de l'Europe-passoire.

2. Pour une constitution de l'Union européenne

La définition d'objectifs institutionnels hors de portée immédiate peut paraître vaine et irréaliste. Elle a cependant le mérite de donner une réponse aux objections de ceux qui refusent de progresser vers une destination inconnue. Elle doit également permettre de rassurer ceux qui redoutent de bonne foi un effacement des identités nationales ou régionales.

Si, comme il est à craindre, les gouvernements ne sont pas prêts en 1996, à transformer les traités en une constitution de l'Union, du moins pourraient-ils se donner un nouveau rendez-vous pour la fin du siècle, au moment du passage à la monnaie unique.

Une constitution de l'Union répondant au quatrième modèle retenu par le Parlement, le modèle fédéral décentralisé et coopératif (les trois autres étant le modèle confédéral, le modèle fédéral pur et le modèle fédéral à partir des régions) ce qui est une tentative, peut-être inutile, de baptiser ce que Jacques DELORS appelle un animal politique non identifié, devrait comporter en premier lieu des garanties pour les citoyens et pour les Etats. L'ordre institutionnel devrait s'inspirer des acquis de l'Union dans l'organisation des trois pouvoirs qui caractérisent toute démocratie : le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire.

A. Les garanties des citoyens et des Etats

Le rapport HERMAN propose l'établissement d'un catalogue des droits garantis par la constitution européenne. Ces dispositions sont nécessaires pour éviter tout excès de pouvoir et permettre à la Cour de Justice d'exercer son contrôle en bénéfice et sur requête des citoyens.

Le principe de subsidiarité garantira les droits des Etats et des régions mais devra être explicité de deux manières. D'une part, les Etats devront garder la possibilité d'agir en politique étrangère et de sécurité en cas de carence de l'Union suivant des modalités à définir. D'autre part, la subsidiarité aura pour limite la nécessité d'éviter des distorsions de concurrence au profit d'Etats qui refuseraient une harmonisation vers le haut des exigences d'environnement, de justice sociale ou d'équité fiscale. Un travail conceptuel considérable reste à faire dans ce domaine (4)

B. L'organisation des pouvoirs

Les institutions de l'Union européenne doivent représenter la double légitimité des peuples et des Etats. On voit mal le parlementarisme européen limité à une chambre unique. La logique du développement des institutions conduit à proposer un Parlement à deux assemblées, l'une représentative des populations, plus proportionnelle que l'actuel Parlement mais assurant une représentation minimale aux plus petits Etats, l'autre représentative des Etats et des régions, vraisemblablement à partir de l'actuel Conseil, chaque Etat étant libre d'organiser sa représentation à sa guise et chaque délégation nationale votant en bloc. Toute formule de Sénat élu à l'américaine ou de chambre des régions serait trop attentatoire à la personnalité et à l'influence que les Etats souhaiteront conserver dans l'Union.

Le problème institutionnel décisif de l'Union n'est pas celui du Législatif mais celui de l'Exécutif.

Au Parlement à deux Assemblées, pourrait répondre un Exécutif à deux niveaux : celui du Conseil européen et celui d'un nouveau Conseil exécutif de l'Union qui hériterait à la fois des fonctions exécutives du Conseil et de celles de la Commission mais serait déchargé des fonctions arbitrales exercées aujourd'hui par la Commission. Les raisons qui militent en faveur de députés européens élus sur des listes plurinationales à l'échelle de l'Union pourraient conduire à faire élire ce nouveau Conseil au suffrage universel direct, sans pour autant le soustraire au contrôle du Parlement. Si cette formule se révélait inacceptable, il faudrait se replier sur l'élection par le Parlement sur proposition du Conseil européen qui jouerait le rôle d'un chef d'Etat collectif et fixerait les orientations générales de l'Union conjointement avec le Parlement. Pour assurer l'unité de l'Exécutif et la représentation de l'Union, il pourrait être judicieux de confier à la même personnalité la présidence du Conseil européen et celle du nouveau Conseil exécutif. Enfin la composition du Conseil exécutif devra répondre à l'une des deux

4. Voir Trois défis de Maastricht sous la direction de Pierre MAILLET, Editions l'Harmattan 1993

logiques suivantes : un collège très restreint (cinq à sept membres (5)) entouré de secrétaires de l'Union, au nombre d'une vingtaine, chefs de départements ministériels, un collège plus nombreux (6) ayant à sa tête un vrai chef ayant le pouvoir de relever de leur fonction tel ou tel membre de l'Exécutif. Si la désignation par élection directe était retenue, la formule du collège restreint devrait être préférée.

La Cour de Justice deviendrait Cour constitutionnelle chargée d'assurer la primauté du droit de l'Union mais aussi le respect du principe de subsidiarité dans les limites résultant des exigences du bien collectif définies par les plus hautes instances de l'Union.

L'institution de plusieurs tribunaux de première instance sera nécessaire, sans doute avant même la 2ème étape afin de dégager le rôle de la Cour de Justice appelée à devenir le plus souvent instance d'appel ou de cassation.

Enfin les tribunaux pénaux institués en vue de la répression de la criminalité internationale et des atteintes aux intérêts de l'Union pourraient être également soumis au contrôle de la Cour de Justice.

*

* *

Les "Européens" qui réfléchissent à l'avenir doivent prendre conscience que nous sommes enfermés à l'intérieur d'un cercle particulièrement vicieux que l'on peut décrire de la manière suivante. L'Union européenne demeurera une naine politique tant qu'elle ne sera pas dotée d'institutions capables d'agir efficacement sur la scène mondiale. Mais ces institutions n'auront l'autorité pour agir que dans la mesure où elles bénéficieront de l'appui des citoyens. Pour avoir cet appui elles auront du démontrer leur efficacité. Le problème cardinal de l'Union politique européenne consiste à briser le cercle vicieux dans lequel l'Europe est enfermée aujourd'hui : faute d'institutions adéquates, l'Europe apparaît inefficace et impuissante. Dès lors, les citoyens se détournent des institutions européennes.

On ne parviendra à en sortir qu'au prix de longs efforts d'explication et d'éducation où école et télévision devraient être appelées à jouer un rôle majeur. Mais c'est aussi à travers les campagnes électorales que devrait

5. de telle manière que même les Etats les plus peuplés ne soient pas assurés d'y compter un ressortissant

6. conservant la formule actuelle : deux ressortissants pour les Etats les plus peuplés, un pour chacun des autres

s'instituer peu-à-peu cet espace public européen sans lequel il ne saurait y avoir de démocratie à l'échelle de l'Union. De là l'importance majeure que revêtirait tout mode d'élection qui favoriserait l'élaboration et la présentation aux électeurs de programmes européens par des équipes politiques plurinationales, d'abord à l'occasion de l'élection du Parlement et plus tard peut-être en vue de l'élection d'un Exécutif collégial dont la légitimité serait garantie par l'onction du suffrage universel.

iai ISTITUTO AFFARI INTERN. ZIONALI - ROMA
n° Inv. 14255
21 GIU. 1994
BIBLIOTECA

COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
ENLARGEMENT AND DEEPENING**

**L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE
ELARGIE**

par Christian FRANCK
Secrétaire Général du Groupe d'Etudes Politiques
Européennes (GEPE, Bruxelles)⁽¹⁾

(1) Document de travail pour la "Commission institutionnelle" du vendredi après-midi
15 avril

15-16 avril 1994

L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE ELARGIE

par C. FRANCK

Eléments de réflexion (texte provisoire)

Deux scénarios prédominent dans les réflexions relatives à l'avenir institutionnel de l'Union élargie. Poussé par le Parlement européen qui a débattu récemment d'un projet de « Constitution de l'Union européenne », prôné aussi par divers groupes d'études d'orientation fédéralistes¹, Le premier vise à transformer la structure institutionnelle existante en une structure de type fédéral. On accomplirait aussi la prédestination qui vouait le Parlement européen à devenir Chambre du(des) peuple(s), la Commission à acquérir sa stature d'exécutif responsable devant le Parlement, et le Conseil à se replier sur la fonction de Chambre des Etats fédérés. La généralisation de la co-décision législative que l'on trouve dans le projet Herman de Constitution de l'Union², l'idée formulée au sein du Parti populaire européen de faire monter à la Commission des leaders « eurodéputés » issus de l'élection directe du Parlement³, celle enfin de passer du régime des Traités à celui de Constitution européenne en sont quelques unes des manifestations les plus marquantes.

L'autre scénario vise à corriger la surreprésentation des petits Etats et le déséquilibre entre poids politique et démographie que l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Suède, de la Norvège va renforcer. Il a pour promoteur les grands Etats. Ceux-ci entendent faire inscrire dans les règles du jeu décisionnel un différentiel politico-démographique qui redimensionnerait les poids respectifs des « grands » et « petits » (<14 millions hab.). Tel est le sens de la suggestion avancée fin août par un député du Bundestag, K. Lamers, qui proposait de remplacer l'actuelle pondération des voix au Conseil par une double majorité (n. d'Etats et majorité démographique), l'unanimité étant remplacée par une majorité surqualifiée qui serait formée des 4/5 des Etats membres représentant 4/5 de la population. Cette perspective de redimensionnement des « grands » et « petits » impliquerait aussi une réduction de la taille de la Commission (insistance britannique pour une dizaine de commissaires) et une rotation des présidences entre un « grand » et un « petit » représentant un groupe régional (exemple : Benelux). Elle n'a évidemment pas la faveur desdits petits pays.

¹ cfr. Le groupe de recherches sur les affaires européennes, Université de Mayence, document de travail présenté à Bonn au colloque de la Fondation Bertelsman, 22-24 octobre 1993. Le rapport préconise la création d'un système bicaméral Parlement/Conseil tandis que la Commission devient le gouvernement de l'Union (cfr. Le Monde, 23-10-93).

² Art. 16 : le P.E. adopte les lois et le budget conjointement avec le Conseil
Art. 19 : le Conseil adopte les lois et le budget conjointement avec la Commission

³ Selon The Independent, 30-06-93

Portant surtout sur la représentation des Etats au sein des institutions, ce second scénario n'aborde guère la réforme des pouvoirs. Mais on sait le Royaume-Uni opposé à toute avancée fédérale⁴ et particulièrement à tout accroissement du rôle de la Commission; la France a peu de sympathie pour une co-décision généralisée Conseil - Parlement tandis que les vues de l'Allemagne semblent conjuguer un renforcement du poids des « grands » et un contrôle démocratique accru du Parlement.

La présidence belge du second semestre 1993 s'est refusée à ouvrir un débat de fond sur les réformes institutionnelles. Seules les adaptations arithmétiques requises par l'entrée des nouveaux adhérents ont été arrêtées par le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre⁵. Mais il est certain que ce débat s'ouvrira lors de la conférence intergouvernementale de 1996 portant sur la révision du Traité de Maastricht. C'est dans cette perspective que se situe la réflexion de notre groupe de travail et les travaux du colloque de la Fondation Spaak.

Pour baliser la réflexion de notre groupe de travail, il serait opportun

I. d'examiner de façon critique certains aspects juridiques et politiques des deux scénarios précités.

II. d'envisager un troisième scénario qui aurait pour caractéristique d'être un jeu à somme non-nulle où chacune des institutions pourrait envisager un gain.

I. 1 Le scénario fédéraliste

Celui-ci est surtout représenté par le projet de « Constitution sur l'Union européenne » en discussion au Parlement européen. De l'avant projet présenté à la Commission institutionnelle du Parlement⁶ se dégagent trois orientations nouvelles :

1. Le Parlement partage le pouvoir législatif avec le Conseil

2. Le Conseil est largement écarté du pouvoir d'exécution des lois qui revient à la Commission (sauf dans les domaines spécifiques prévus par la loi); dans les relations

⁴ John Major : « It is clear that now that the Community will remain a union of sovereign national states. That is what its peoples want : to take decisions through their own Parliaments » in "The Economist", 25th of september 1993.

⁵ cfr. la note ci-jointe : « La présidence belge sur la question institutionnelle »

⁶ 15-02-93, PE 203.601. Le projet a fait l'objet d'un débat et d'une résolution du PE le 10/02/1994. Le projet n'a pas été adopté comme tel mais est joint en annexe à la résolution (cfr. Agence Europe, 11/02/94).

extérieures, la Commission négocie; le Conseil ne donne plus de directives ni ne conclut. Parlement et Conseil approuvent le Traité.

3. Il est instauré une hiérarchie des normes : loi constitutionnelle, loi organique, loi ordinaire.

(4). L'initiative législative : le P.E. ou le Conseil pourraient se substituer à la Commission « en cas de refus de la Commission de présenter une proposition »

Questions :

— est-il politiquement envisageable de réduire le Conseil au niveau d'une seconde Chambre et de le priver du pouvoir exécutif ? Peut-on notamment écarter le Conseil du contrôle sur la négociation des accords externes alors que les négociations de l'Uruguay Round ont ranimé la susceptibilité de plusieurs Etats membres dans ce domaine ?

— Il semble par contre utile d'établir une hiérarchie des normes. Mais celle-ci ne devrait-elle pas surtout distinguer ce qui relève de la loi et ce qui relève d'un pouvoir réglementaire où le Conseil resterait impliqué au moins selon les procédures de la Comitologie de 1987 ?

— En attribuant au Parlement la co-décision législative, les fédéralistes lui attribuent volontiers le monopole de la démocratisation du processus décisionnel de l'Union. Nul doute qu'il en soit une expression privilégiée. Mais ne doit on pas prêter au Conseil aussi, dont les membres sont contrôlés a priori et a posteriori par les Parlements nationaux, un caractère démocratique même s'il se conjugue avec la spécificité du procédé diplomatique qui est co-décision en situation d'altérité réciproque irréductible.

— Reléguer le Conseil au rang de seconde Chambre, n'est ce pas aussi risquer d'exacerber des conflits d'intérêts nationaux qui peuvent se résoudre par voie diplomatique (cfr. l'expérience du règlement des conflits d'intérêt au sein de l'Etat fédéral belge) mais qui s'accommodent moins bien d'un régime de majorité parlementaire qui passerait outre à certains intérêts nationaux. L'agriculture européenne eut-elle été défendue au Parlement comme elle l'a été au Conseil ? Le risque d'une généralisation de la procédure parlementaire n'est-il pas de provoquer des réactions de rejet, une tentation de sécession chez certains Etats membres dont les intérêts seraient niés. Aristote répliquait à Platon : trop d'un peut nuire à l'unité.

— L'accroissement des pouvoirs du Parlement ne consiste pas seulement en la co-décision avec le Conseil. Il gagnerait aussi à une co-initiative avec la Commission.

Celle-ci pourrait-elle être fonction de la hiérarchie des normes, par exemple : co-initiative pour loi organique, ou pour la loi; la Commission gardant le monopole de proposition pour les actes réglementaires ?

— Le fédéralisme requiert le passage de l'ordre du droit international à un ordre de droit public, du traité à la Constitution. Cette mutation affecte la souveraineté des Etats. Il ne s'agit plus de transférer l'exercice de compétences mais bien cette fois d'un transfert de souveraineté. Qui peut en être le constituant ?

I.2. Le scénario du redimensionnement

Ce scénario vise à corriger au bénéfice des « grands » une surreprésentation politique de « petits » que ne justifie pas leur poids démographique. Si l'on en reste à la pondération des voix décidée au Conseil européen de Bruxelles, de décembre 1993, onze pays représentant environ 80 millions d'habitants totaliseront 42 voix au Conseil pour 48 aux cinq qui en rassemblent environ 290 millions. Des correctifs peuvent être apportés à la très forte dégressivité qui marque actuellement la représentation des Etats; il reste que le principe même de proportionnalité dégressive doit être maintenu pour déterminer la place des petits Etats. A cet égard, il faudra examiner deux modèles : celui de la double majorité (K. Lamers), celui d'une correction des pondérations et examiner leurs effets sur le poids politique des petits pays. Le nombre des commissaires (21) devra également être rationalisé.

Le scénario du redimensionnement au bénéfice des grands Etats doit être limité dans son ampleur; il ne peut surtout pas s'accompagner d'un regain d'intergouvernementalisme qui résulterait d'un affaiblissement simultané de la Commission et du Parlement. A cet égard, le « Draft Report » on « a European Constitutional Settlement by the European Constitutional Group » (London, september 1993) combine des règles de majorité au Conseil qui prennent en compte le poids démographique des grands Etats⁷ avec une réduction du pouvoir d'initiative de la Commission (au bénéfice tant du Conseil que d'une Chambre des Parlements nationaux) et du pouvoir législatif de la Chambre communautaire élue au suffrage universel qui procède seulement à un « review » et à d'éventuels amendements, les actes du Conseil, mais qui n'a aucune co-décision (pas même en matière budgétaire). L'équilibre entre le pôle intergouvernemental et le pôle de la supranationalité est ici rompu au bénéfice du premier.

⁷ High qualified Majority : 80 % plus all major States in favour...

II. Un scénario à somme non-nulle

Le scénario fédéraliste conduit à une « *diminutio potestatis* » du Conseil. Celui du redimensionnement produit le même effet pour les « petits » mais il pourrait aussi affaiblir la Commission et le Parlement. Le sens politique ne consisterait-il pas à établir un troisième scénario qui soit à somme non-nulle, c'est à dire où chaque institution se retrouverait gagnante ?

A cet égard, on pourrait examiner les hypothèses suivantes :

1. La Commission n'aurait plus le monopole de l'initiative que le P.E. pourrait exercer à l'égard de certaines catégories de normes (ce qui présuppose l'établissement de la hiérarchie des normes) mais il pourrait obtenir plus grande délégation pour l'exécution. Désigné par le Conseil européen qui reste chef d'Etat collectif, le président de la Commission recevrait avec son équipe l'investiture du Parlement. Une forte innovation serait de confier la présidence du Conseil à la Commission, ce qui est fonctionnellement compatible avec les missions générales (proposition, médiation, exécution) qui sont les siennes. Le rôle du secrétaire général de l'OTAN ou Conseil atlantique pourrait servir ici de référent.

2. Le Conseil : reste partie au pouvoir exécutif, garde notamment le rôle de contrôle sur la négociation par la Commission des accords extérieurs (art. 228 Traité UE); partage davantage le pouvoir législatif avec le Parlement,. Un renforcement des activités du Conseil conformément aux suggestions de la lettre Mitterand - Kohl à J.L. Dehaene (octobre 1993)⁸ ne constitue pas une mesure pour les autres institutions. Une nouvelle pondération des voix ou une double majorité, accompagnée d'une suppression de l'unanimité, peut contribuer à l'efficacité décisionnelle.

3. Le Parlement européen devrait voir augmenter sa co-décision (soit en fonction des catégories d'actes, soit en fonction des matières ou les deux); il devrait aussi disposer, comme tout Parlement, du droit d'initiative. Il garde en principe un contrôle politique sur la Commission, bien que l'acquisition d'une co-décision législative avec le Conseil et d'une co-initiative avec la Commission réduise la portée fonctionnelle de ce contrôle qui visait principalement l'exercice de l'initiative par la Commission.

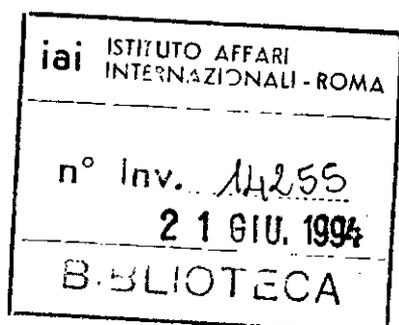
Il n'est pas souhaitable en tout cas que le Parlement reflète une majorité parlementaire qui disposerait seulement d'une majorité simple. L'accession du Parlement à une

⁸ Cette lettre préconise des réunions plus fréquentes notamment pour mieux "suivre" les activités de la Commission.

pratique de majorité automatique de gauche ou de droite, aurait un effet perturbant sur les relations Parlement-Conseil et sur l'équilibre institutionnel général.

III. Les sous-groupes

Si l'avenir des institutions se pose surtout dans la perspective de l'Union élargie, il faut aussi prendre en considération les liens qui doivent être établis entre les sous-groupes qui se forment (ceux de Schengen, de l'UEO intégrée demain dans l'Union, des participants à l'union monétaire) en marge ou au sein même de l'Union et l'Union elle-même. Si l'Union comptera peut-être seize membres en 1995, il faut envisager que tous les seize ne puissent participer à toutes les activités découlant du Traité ou de son approfondissement. C'est une situation de complexité institutionnelle qu'il convient d'aménager pour conserver l'unité générale du processus de la construction européenne.



Nancy - 15-16 Avril 1994

**L'ORGANISATION DES RELATIONS ECONOMIQUES
ENTRE
L'UNION EUROPEENNE ET LES PAYS D'EUROPE CENTRALE
ET LES SPECIALISATIONS DANS L'EUROPE ELARGIE**

*par Pierre Maillet**

* Professeur émérite Chaire européenne Jean Monnet, Centre Economie et politiques européennes (CEPE), Université de Lille 1 et AFEUR.

Résumé

1. Le commerce extérieur n'est pas une fin en soi, mais un moyen de renforcer l'efficacité de l'économie en favorisant une meilleure spécialisation de son système productif.

C'est donc en partant de l'analyse des phénomènes de spécialisation qu'on va réfléchir sur l'organisation des relations économiques CE (Communauté européenne ou Union européenne) - PEC (Pays d'Europe Centrale).

Cette organisation actuelle doit être conçue dans la perspective de l'adhésion à moyen terme des PEC à l'Union européenne, qu'elle doit contribuer à préparer. Une vision à moyen-long terme doit donc sous-tendre les réalisations du court terme.

2. La notion de structure productive optimale se définit par référence à la fois à des critères économiques (efficacité intertemporelle dans l'emploi des facteurs de production), des critères sociaux (prise en compte d'effets externes, progressivité des transformations), des critères politiques. (plafonnement de la dépendance extérieure)

Pour que le commerce extérieur favorise les spécialisations valorisant au mieux les avantages comparatifs de chaque espace géographique, il faut :

- que les prix reflètent bien les coûts et que les opérateurs tiennent compte de l'évolution prévisible des avantages comparatifs,
- que les règles du jeu économique de chacun des pays soient compatibles entre elles, et stables pour éviter d'introduire des éléments d'incertitude,
- que les taux de change soient stables et reflètent les valeurs comparées des fondamentaux économiques,
- que les externalités (de caractère social ou politique) soient correctement prises en compte.

3. Le rattrapage économique des PEC, par une croissance plus rapide que celle des pays de l'actuelle Communauté, modifiera profondément les avantages comparatifs de ces deux groupes de pays. Il en résulte que l'ouverture croissante des relations commerciales entre la CE et les PEC est susceptible de déclencher deux types d'ajustement :

- ceux qui anticipent et préparent la spécialisation optimale intra-européenne vers l'an 2000 (sur la base des avantages comparatifs futurs),
- ceux qui correspondent, dans la Communauté, à l'arrivée de produits des PEC compétitifs. seulement parce que les prix ne reflètent que partiellement les coûts (équipements amortis, installations polluantes, etc.).

Les premiers sont économiquement justifiés, même s'ils entraînent un coût social dans la Communauté. Les seconds ne sont éventuellement justifiés que pour éviter aux PEC le coût social du chômage.

On peut alors proposer une méthodologie d'appréciation des ajustements sur la base de trois critères : la pertinence économique dans une vue à moyen terme, le coût social dans la CE, l'avantage social dans des PEC.

Dans l'esprit de cette méthodologie, des remarques concrètes sont présentées sur l'agriculture, l'industrie textile, l'industrie chimique, la politique de recherche.

5. Les flux de capitaux peuvent constituer un élément décisif de concours de la CE à la transition et au développement des PEC, mais sous certaines conditions :
 - les investissements directs, sous forme de partenariat, jouent un rôle décisif pour les transferts de technologie et sont à favoriser,
 - les mouvements de capitaux de court terme, susceptibles de perturber la stabilité des taux de change, sont à limiter,
 - les flux de capitaux publics, favorisant notamment le développement des infrastructures, doivent s'insérer dans un programme de développement à moyen-long terme des économies.

6. Il en résulte plusieurs conséquences pour la politique économique :
 - la nécessité d'une adoption complète par les PEC de l'acquis Communautaire, avec priorité pour le cadre légal ou réglementaire et l'ensemble des règles permettant le calcul correct des coûts et leur transposition dans les prix,
 - un éclairage du moyen terme par des scénarios prospectifs, afin de sensibiliser des opérateurs économiques à l'évolution des avantages comparatifs,
 - une affectation des fonds publics de diverses origines sur la base de ces scénarios prospectifs, pour en renforcer la pertinence et la cohérence,
 - une bonne articulation entre l'organisation des relations commerciales CE-PEC et la politique commerciale commune de l'Union européenne,
 - un effort de stabilisation des taux de change des PEC, mais en acceptant les ajustements nécessaires chaque fois que l'évolution comparative des fondamentaux le justifie économiquement.

7. L'intensification des relations entre l'Union européenne actuelle et les pays d'Europe centrale, visant à préparer à terme l'adhésion de ces derniers, exige, de la part des deux groupes de partenaires, d'importantes restructurations des systèmes productifs :

- l'Union européenne doit pleinement accepter cette nécessité et s'organiser pour rendre les ajustements supportables par les populations ; toute attitude de protectionnisme est à prohiber, dans l'intérêt des deux parties ;
- les pays d'Europe centrale doivent faire de gros efforts pour que leurs opérateurs économiques (publics et privés) assimilent complètement les règles de fonctionnement d'une économie de marché (notamment le rôle décisif d'un système de prix reflétant des coûts correctement calculés) et adaptent en conséquence leurs propres règles du jeu et leurs propres comportements.

Un dialogue plus poussé entre les deux groupes de partenaires peut favoriser l'organisation et la mise en oeuvre de ces adaptations nécessaires.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Section 1 : **Echanges extérieurs et phénomènes de spécialisation**

- 1- La notion de structure productive optimale
 - a) *Critères économiques*
 - b) *Aspects sociaux et politiques*
 - c) *Le dosage des divers critères*
- 2- Du commerce international à la spécialisation. Théorie et pratique
 - a) *Problèmes d'évaluation*
 - b) *L'évolution des avantages de marché*
 - c) *La dynamique de la spécialisation*
- 3- Spécialisation induite par le commerce et structure optimale
 - a) *Les mouvements de capitaux*
 - b) *Les aspects non économiques*
- 4- Premières conclusions intermédiaires

Section 2 : **Les relations économiques entre la CE et les PEC**

- 1- Spécificités des ajustements actuels consécutifs au développement des relations commerciales CE-PEC
 - a) *Deux types d'ajustement*
 - b) *Les critères d'appréciation et leur appréciation synthétique. Une typologie*
- 2- Survol sectoriel
 - a) *L'agriculture*
 - b) *Le textile*
 - c) *L'industrie chimique*
 - d) *R-D et technologie avancée*
- 3- Les mouvements de capitaux

Section 3 : **Conséquences pour la politique économique.**

- 1- L'adoption par les PEC de "l'acquis communautaire"
- 2- Eclairage du moyen terme par des scénarios prospectifs
- 3- L'affectation des fonds publics
- 4- L'articulation avec la politique commerciale commune
- 5- Le taux de change

CONCLUSION

INTRODUCTION (1)

L'organisation des échanges commerciaux entre la CE et les pays d'Europe centrale, (les 4 de Visegrad, la Roumanie, la Bulgarie) telle qu'elle est prévue par les Accords d'association ne satisfait pleinement aucune des deux parties, pour des raisons évidemment opposées. Aussi bien d'ailleurs a-t-on toujours dit que, par nature, cet accord était évolutif et c'est à cette évolution plus qu'à la situation actuelle, qu'il paraît pertinent de s'intéresser.

Si les chiffres montrent que la réorientation des échanges des PEC (2) depuis les pays du Comecon vers la CE s'est faite rapidement et sans réduction (notable) du volume total des exportations (ce dont se félicitent les services de la Commission, cf. Economie européenne n°52 p 31), cette évolution a soulevé deux types de critiques :

- les pays de la CE se sont plaints de l'arrivée brutale de certains produits à des prix "de dumping" venant semer la perturbation sur les marchés correspondants, d'où des réactions de fermeture (certains produits agricoles, produits sidérurgiques) d'autant plus vives que la CE connaît un chômage croissant ;
- les PEC se plaignent que l'ouverture des marchés de la CE est encore insuffisante, notamment pour les produits dits sensibles qui tiennent une place importante dans leurs exportations. Cette critique est reprise par des organisations internationales (cf. le même n° d'Economie européenne p 31-32).

Cette communication vise à proposer un cadre relativement général pour une problématique d'ensemble, tenant compte à la fois de considérations économiques de portée générale, soucieuses surtout d'efficacité, et de considérations concrètes relatives aux particularités des deux parties en présence.

Le fil directeur est constitué par deux idées. Tout d'abord, la spécialisation des activités, à la fois source et conséquence du commerce international, est l'élément clé pour l'analyse : l'objectif primordial, aussi bien immédiatement qu'à terme, est de rendre celle-ci aussi efficace que possible, et la stimulation vers cette spécialisation économiquement efficace doit donc constituer le test principal pour juger l'organisation des relations commerciales, même si quelques autres considérations relatives aux effets temporaires des restructurations peuvent mériter de jouer un rôle correctif appréciable. D'autre part, les PEC ont vocation à entrer pleinement, d'ici quelques années, dans la Communauté, et le cheminement vers une spécialisation intra-communautaire optimale est le second objectif essentiel ; à des règles d'efficacité assez générales vont donc s'ajouter, pour les relations CE-PEC, des consignes plus spécifiques, dont la mise en oeuvre sous-tendra la politique économique à mener.

Une première section rappellera, dans un survol général, les interactions entre échanges commerciaux et spécialisations, une seconde concernera plus spécifiquement les relations entre la CE et les PEC, une troisième présentera quelques suggestions de politique économique.

SECTION 1

Echanges extérieurs et phénomènes de spécialisation

Ce sont les deux faces de la même médaille : on peut en vue de l'exportation produire plus que n'absorbera le marché intérieur, on peut au contraire produire moins et couvrir le déficit par l'importation.

On peut donc aborder l'organisation des relations commerciales extérieures par l'analyse de la spécialisation : quelle est la meilleure spécialisation, comment y parvenir?

L'intérêt d'une telle démarche est tout d'abord de replacer le thème particulier de l'organisation des échanges extérieurs dans le thème plus général de la recherche de la meilleure structure productive d'un pays : les relations extérieures ne sont pas une fin en soi, mais un simple instrument, parmi d'autres, pour renforcer l'efficacité économique du pays. Mais cette efficacité ne peut pas être définie correctement par seule référence à l'économie intérieure : les relations extérieures ouvrent des degrés de liberté supplémentaires qu'il faut valoriser au mieux, sur la base de l'idée classique des avantages comparatifs (au sens très large du terme).

Le problème se pose pour n'importe quel pays : quelle est la meilleure insertion dans la division internationale du travail? Mais, pour certains pays, un degré géographique supplémentaire est à prendre en compte : c'est le cas pour tous ceux, et ils sont de plus en plus nombreux, qui participent à une zone de libre-échange ou à un marché commun. Cela vaut donc pour les pays d'Europe centrale, à la fois parce que certains ont créé des zones de relations privilégiées (ex. l'accord de Visegrad) et parce qu'ils ont tous exprimé le désir de s'intégrer, à terme, à la Communauté économique européenne à l'intérieur de laquelle ils doivent trouver leur place économique optimale.

On peut alors éclairer les choix ouverts aux pays européens en général et aux PEC en particulier en commençant par deux ensembles de réflexions préliminaires, l'un, un peu abstrait concernant la notion de structure productive optimale pour un territoire géographico-politique donné, l'autre plus concret précisant les interactions dynamiques entre commerce international et spécialisation dans un système à base d'économie de marché dont l'évolution est orientée par les prix.

1) La notion de structure productive optimale

Celle-ci est à définir par référence à deux grandes familles de critères.

a) Critiques économiques

Il s'agit de la recherche de l'efficacité maximale dans l'emploi des facteurs de production disponibles.

Dans la vision classique, le commerce constitue un échange de produits semi-finis ou finis, les relations entre entreprises étant principalement des relations d'achat-vente, et les entreprises étant le plus souvent des entreprises d'un pays. La spécialisation se fait sur la base de la théorie des avantages comparatifs entre nations.

Dans une vision plus moderne, deux caractéristiques assez nouvelles tiennent une place très importante :

- la globalisation. Il s'agit, pour beaucoup d'entreprises, de l'achat de "composants" partout dans la planète, le plus souvent à des filiales (subsidiaries) ou à des sous-traitants avec lesquels elles ont des relations durables. Cette répartition géographique de l'activité d'une entreprise donne lieu à des phénomènes de délocalisation. Une partie importante (on parle souvent de la moitié) du commerce mondial est alors le fait d'échanges "internationaux" à l'intérieur de la même entreprise.

Ce phénomène de la multi- ou trans-nationalisation génère, dans l'activité économique mondiale, la superposition de deux divisions géographiques : la division politique classique, entre espaces nationaux (entre lesquels les relations sont régies par des accords institutionnels) et la division, strictement économique, entre entreprises (ou, mieux, groupes d'entreprises).

- le partenariat (joint-venture). Il s'agit d'accords entre entreprises juridiquement indépendantes (et sans lien de dépendance de propriété) qui décident librement de coopérer pour mieux réaliser les opérations de recherche, de production, de commercialisation (conquête de marchés tiers). Cela se traduit par la coopération des équipes de recherche et l'échange ou la mise en commun de résultats de celle-ci, par la mise en commun des possibilités techniques de production et/ou des réseaux commerciaux.

Même si, de ce double fait, la physionomie du commerce extérieur est assez profondément modifiée, le critère de base de la division territoriale des activités est toujours constitué par la considération des coûts (ou avantages) comparatifs entre lieux alternatifs de localisation. Mais il s'y ajoute, parfois de façon décisive, la prise en compte de phénomènes de complémentarité ou de synergie (que la vision classique avait tendance à laisser de côté).

b) Aspects sociaux et politiques

Les coûts pour les entreprises, seuls pris en compte par celles-ci dans leurs décisions, ne reflètent qu'une partie de la réalité de la vie économique. D'autres éléments sont à prendre en compte lors de la recherche de l'avantage collectif maximal, ou de l'optimalité pour un espace politique, qu'on peut regrouper sous trois rubriques :

- des effets externes. Deux exemples classiques de coûts externes sont constitués, l'un par "les coûts de congestion" occasionnés par l'accumulation d'activités sur un territoire de dimension limitée (régions parisienne, londonienne, torino-milanaise, Randstraat néerlandais, etc.), l'autre par la dégradation de l'environnement consécutive à certains choix techniques. En sens inverse, la création dans un pays de filiales d'entreprises extérieures peut être un puissant vecteur de transferts de technologie avec diffusion à l'ensemble de l'économie, on y reviendra plus loin.
- des coûts sociaux, d'une part le coût provoqué par les transformations structurelles liées à la dynamique de la spécialisation, - d'où l'idée d'un rythme tolérable à ne pas dépasser pour ces transformations -, d'autre part les aspects sociaux du mode de gestion des entreprises (celui qui est usuel dans un pays peut être mal accepté dans d'autres pays où sont implantées les filiales).
- des coûts politiques, liés essentiellement à la dépendance économique extérieure, d'où l'idée d'un certain plafonnement de cette dépendance extérieure, au moins pour les produits jouant un rôle stratégique dans le fonctionnement de l'économie (par exemple l'énergie, les puces électroniques) ou dans la dynamique de son évolution (nouveaux matériaux, éléments clés dans de nouvelles machines).

c) Le dosage des divers critères

C'est par la prise en compte simultanée de ces divers critères qu'on pourra définir la structure productive européenne optimale. Il faut pour cela un certain dosage des critères dans la mesure où ils sont contradictoires (perte temporaire d'efficacité économique par le freinage des adaptations, coût de l'indépendance, assimilable à une prime d'assurance, etc.). Ce dosage ne peut résulter que d'appréciations politiques, et il est alors vraisemblable -et parfaitement compréhensible- qu'il sera vu différemment par les diverses nations (ceci valant notamment aussi bien pour l'appréciation du coût social que pour celle de l'indépendance politique extérieure). Au niveau européen, il faut alors que se dégage un compromis entre les diverses vues nationales, et on rencontre alors le problème de la constitution d'un organe politique européen, chargé de gérer l'Union européenne.

2) Du commerce international à la spécialisation. Théorie et pratique.

Economiquement, les échanges commerciaux ont trois raisons d'être :

- permettre à un pays de disposer de biens (produits ou services) qu'il n'est pas capable de produire lui-même : énergie et matières premières (agricoles ou minérales), produits de haute sophistication, produits pour la production desquels jouent très fortement les économies d'échelle, connaissances scientifiques et technologiques, sont quatre exemples parmi les plus couramment cités ; ainsi l'Europe élargie importe plus de la moitié de l'énergie dont elle a besoin ;
- favoriser la spécialisation internationale sur la base des avantages comparatifs ;
- stimuler l'innovation, d'une part l'aiguillon de la concurrence, d'autre part par le transfert de technologies.

Que ce soit pour conquérir des parts de marché ou lutter plus efficacement contre la concurrence extérieure, l'ouverture extérieure pousse donc à la spécialisation des producteurs nationaux, et celle-ci se fait essentiellement sur la base de la comparaison des prix extérieurs et des coûts intérieurs.

La théorie classique, remontant à Ricardo, affirme que si cette spécialisation se fait sur la base des avantages comparatifs, elle mène en tendance aux structures les plus efficaces, à la fois globalement et dans chacun des pays.

La pratique oblige néanmoins à introduire plusieurs nuances ou correctifs, découlant de certaines difficultés d'évaluation des coûts, de l'évolution des avantages comparatifs, enfin du respect plus ou moins poussé des règles d'organisation devant régir les échanges pour obtenir l'efficacité maximale.

a) Problèmes d'évaluation

L'esprit de la démonstration ricardienne est que les prix reflètent bien les coûts. Cela implique :

- à l'intérieur,
 - que le système des prix soit calqué sur la structure des coûts, de façon à ce que tous les inputs utilisés par un producteur soient correctement évalués (ceci valant pour les produits, les services, la gamme des rémunérations en fonction des qualifications) ;
 - que les entreprises aient des comptabilités analytiques satisfaisantes, avec de plus une évaluation correcte du coût du capital (amortissement et charges d'intérêt).

- à l'extérieur, que les prix reflètent également les coûts, c'est-à-dire qu'il n'y ait ni pratiques monopolistiques, ni phénomènes de dumping (cf. infra).
- que la valeur du taux de change reflète le niveau d'équilibre du commerce extérieur, et ne soit donc pas influencé fortement par l'existence de flux de capitaux plus ou moins volatils mais tienne compte essentiellement des "fondamentaux" économiques. (cf. les deux volets de la théorie du taux de change).

b) L'évolution des avantages comparatifs

La notion d'avantages comparatifs est une notion relative, dont la valorisation concrète est susceptible de se déformer sous l'influence des transformations économiques, surtout si celles-ci ne sont pas analogues dans les deux pays (ou espaces économiques) considérés. Dans cette déformation, trois éléments vont jouer un rôle décisif :

- les taux de croissance comparés. Ils sont le reflet de rythmes éventuellement différents d'enrichissement en stock de capital, en niveau général de formation de la main-d'oeuvre, enfin en capacités gestionnaires des cadres dirigeants ;
- la modification des hétérogénéités internes à chaque pays. A tout moment, chaque pays est confronté à une technologie mondiale, à un état de son propre stock de capital, à certain état de formation de sa main-d'oeuvre (avec notamment une certaine dispersion et donc une certaine ampleur de la main-d'oeuvre qualifiée, y compris en matière de gestion).

Dans un pays développé, à croissance modérée (quelques % par an), on peut penser que l'habileté à recourir aux techniques les plus performantes est analogue dans tous les secteurs. Dans les pays en retard de développement, mais à croissance forte, on sera au contraire souvent en face d'une profonde disparité sectorielle d'efficacité, avec coexistence de branches à techniques très rétrogrades et efficacité (ou productivité) faible -ce seront souvent les branches du secteur abrité, commerce, services aux personnes, agriculture- et de branches recourant aux techniques les plus modernes -les branches du secteur exposé-. Sociologiquement par contre, il y a une certaine pression à l'égalisation des salaires, à qualification égale. D'où au départ la situation relative entre les deux types de pays synthétisée dans le tableau ci-dessous (où les chiffres sont donnés à simple titre d'exemple, mais sont néanmoins assez réalistes).

	pays développé A		pays en développement B	
efficacité moyenne	forte	100*	faible	25*
efficacité des secteurs avancés	forte	110	forte	80
efficacité des secteurs rétrogrades	moyenne à forte	90	faible à très faible	5 à 10
rémunération moyenne	forte	100*	faible	25*
rémunération des secteurs avancés	forte	110	moyenne à faible	40
rémunération des secteurs rétrogrades	moyenne à forte	90	faible à très faible	15

* en PPA

Par rapport au pays A, le pays B présente l'avantage de niveaux de rémunération relativement faibles, alors que, dans certains secteurs, son niveau de productivité est peu inférieur (parfois même pas du tout) ; il en résulte un avantage comparatif qui assure une compétitivité et permet la conquête de parts de marché (c'est l'expérience des tigres asiatiques). Mais au fur et à mesure que le pays B se développe, l'efficacité fait tâche d'huile et gagne de plus en plus de secteurs ; le niveau moyen de rémunération augmente, mais surtout la dispersion diminue, et l'avantage dont disposait les secteurs les mieux gérés (salaire faible, productivité assez bonne) a tendance à s'atténuer, avec réduction de la compétitivité internationale et perte de parts de marché (ainsi, après avoir dominé le marché mondial, l'industrie japonaise de construction navale a dû s'incliner en partie devant la coréenne, qu'elle avait d'ailleurs contribué à développer).

- les transformations technologiques. Sous l'effet de l'apparition de nouvelles technologies, les caractéristiques comparées des diverses branches se déforment. Dans certains cas, la technique voit augmenter son contenu en capital et diminuer son contenu en main-d'oeuvre (mécanisation, automatisation, robotisation) et l'ancienne technique disparaît, faute notamment de production des équipements correspondants, c'est le cas de certains procédés sidérurgiques. Dans d'autres cas, il peut y avoir coexistence des deux techniques, avec fabrication concomitante des deux types d'équipements adaptés ; ainsi, pendant longtemps, le textile a été une activité à fort contenu en main-d'oeuvre relativement peu spécialisée ; puis est apparue une technique beaucoup plus mécanisée, mais qui n'a pas fait disparaître l'ancienne technique de la surface du globe.

c) Les règles du jeu de l'économie de marché

L'élément clé de l'économie de marché est constitué par le système des prix. C'est lui en effet qui joue le rôle décisif d'orienteur des évolutions, puisque c'est face aux niveaux des prix que les producteurs prennent leurs décisions, de production à court terme, d'investissement à moyen terme.

On comprend alors l'importance mise sur l'adéquation des prix aux coûts, et les trois règles du jeu posées par la théorie :

- respect de la concurrence, pour éviter que, par des pratiques concertées ou par l'exploitation de positions dominantes, les prix soient fortement - et durablement - déconnectés des coûts ;
- interdiction du dumping, c'est-à-dire de vente à l'exportation à un prix inférieur au prix du marché intérieur et inférieur au coût de production ;

- prohibition de quotas, d'obstacles non tarifaires, et même, à l'extrême, de droits de douane (la théorie est plus sévère pour les obstacles quantitatifs que pour le relèvement artificiel des prix).

En statique, le respect plus ou moins poussé de ces règles du jeu a évidemment un effet sur la valeur des avantages comparatifs. En dynamique, la modification du respect de ces règles (par exemple à la suite de négociations internationales) peut, à elle seule, modifier les avantages comparatifs.

d) La dynamique de la spécialisation

La spécialisation ne se fait pas une fois pour toutes, mais est par essence quelque chose d'évolutif, dont le rythme et les modalités dépendent notamment de l'horizon visé par l'entreprise, de l'adaptabilité de la branche, des interlocuteurs extérieurs privilégiés.

d1) **La variété des horizons**

A un moment donné, les restructurations doivent tenir compte à la fois des situations actuelles (avantages comparatifs immédiats, capacités existantes) et des situations futures, lorsque les avantages comparatifs auront évolué. Le poids relatif des deux considérations dépend évidemment de la durée de vie normale des équipements des secteurs concernés, mais aussi de la psychologie des chefs d'entreprise, qui peuvent avoir tendance à privilégier le futur proche ou le futur éloigné, et à surestimer ou sous-estimer les perspectives de changement. Dans certains cas, une sensibilisation aux perspectives de modification, soit d'éléments internes au pays, soit de données extérieures, peut être nécessaire pour éviter une sous-estimation, préjudiciable à une bonne orientation des spécialisations.

d2) **La variété d'adaptabilité des branches**

A la facilité d'adaptation d'une branche d'activité contribuent des éléments techniques et économiques.

Techniquement, il s'agira notamment de la durée de vie des équipements, ainsi que de la plus ou moins grande possibilité de déménagement géographique (qui est par exemple beaucoup plus grande dans le textile que dans l'automobile).

Economiquement, il s'agit des coûts d'entrée et coûts de sortie de la branche. Non seulement ceux-ci diffèrent beaucoup d'une branche à l'autre, mais ils sont aussi différents selon les entreprises, et sont ainsi plus élevés pour une entreprise d'un pays en retard de développement non familiarisée avec la branche que pour une entreprise d'un pays développé qui cherche à se délocaliser techniquement, mais qui dispose d'un réseau commercial.

d3) La variété des interlocuteurs

Même si en principe le pays est ouvert sur le reste du monde, il est fréquent que, du fait de l'histoire ou de la conclusion de certains accords privilégiés (découlant dans une certaine mesure de la proximité, géographique ou culturelle), il entretienne des relations plus poussées avec certains pays, et c'est vis-à-vis de ceux-là que les avantages comparatifs seront décisifs.

En résumé, les principaux éléments qui vont orienter de façon décisive les spécialisations sont alors :

- des éléments intérieurs : la formation de la main-d'oeuvre (aptitudes techniques et habileté à la gestion), la richesse en infrastructure (économique et sociale), la disponibilité en connaissances techniques ;
- des éléments extérieurs : les mêmes éléments, mais chez les partenaires commerciaux ;
- des éléments institutionnels ou organisationnels : les règles, découlant d'accords bilatéraux ou de traités multilatéraux, qui régissent les échanges.

3) Spécialisation induite par le commerce et structure optimale

On a déjà, dans ce qui précède, abordé par la bande la question de savoir si, et sous quelles conditions, le commerce international induit des spécialisations économiquement efficaces. Mais la question est à regarder plus complètement, en introduisant deux considérations supplémentaires de première importance : d'une part, les relations économiques entre pays ne portent pas uniquement sur les échanges commerciaux, mais portent aussi, de plus en plus, sur les mouvements de capitaux ; d'autre part, on l'a vu, la notion de structure productive optimale ne se réfère pas seulement à des critères économiques. Deux prolongements de l'analyse sont donc nécessaires.

a) Les mouvements de capitaux

La théorie ricardienne - et sa version moderne à la Hecksher-Ohlin - suppose l'immobilité des facteurs de production. Cette hypothèse n'a évidemment jamais été pleinement valide, néanmoins elle a pendant longtemps pu être considérée comme une bonne première approximation.

La situation a changé du tout au tout dans les dernières décennies avec la mobilité croissante du capital (la mobilité de la main-d'oeuvre -les phénomènes migratoires- seront le fait dominant des prochaines décennies), notamment sous la forme des investissements directs étrangers (IDE) ; c'est ainsi que le stock mondial des IDE, en dollars courants, a été multiplié par environ 15 entre 1960 et 1988, passant de 68 à 1 100 milliards d'USD (Economie Européenne n° 52, p 115).

La théorie classique supposait également que le commerce se faisait entre entreprises, chacune étant spécialisée dans une production, on pouvait donc associer clairement une entreprise à un pays. Le développement des entreprises multinationales a provoqué une distribution géographique différente des activités, sous deux aspects : non seulement l'entreprise peut répartir chaque production dans des pays différents (faire la même chimie dans divers pays) ou répartir ses diverses productions dans divers pays (le produit 1 dans le pays 1, etc.) - ce qui fut le modèle le plus simple des multinationales -, mais elle peut aussi répartir sur l'ensemble de la planète les diverses activités partielles concourant à la production d'un produit fini; elle le fera entre ses diverses filiales, elle peut aussi le faire entre ses divers sous-traitants (qui, à la différence des fournisseurs classiques, sont étroitement liés, techniquement et commercialement, au donneur d'ordres), ce sera alors le phénomène moderne de globalisation déjà évoqué.

La spécialisation prend alors une physionomie assez différente, et les systèmes productifs nationaux deviennent beaucoup plus étroitement interdépendants. A la juxtaposition d'espaces nationaux abritant des entreprises "nationales" et commerçant entre eux, a succédé une organisation beaucoup plus complexe, avec des groupes possédant des entreprises dans de multiples pays (mais avec une "tête de groupe" relevant d'un pays) et un éclatement géographique pluri-pays des diverses activités concourant à la production d'un bien ou service final (les divers composants pouvant donc venir de pays différents pour le montage ultime dans un certain pays, qui n'est pas forcément celui de la maison-mère). Le phénomène général du partenariat transfrontière devient alors une caractéristique décisive de la division internationale du travail.

Ces stratégies de partenariat trans-frontière peuvent certes différer d'une entreprise à l'autre, suivant la spécialité dominante de la maison-mère, le degré d'acceptation du risque d'avoir des fournitures venant de loin, les marchés visés, mais elles sont suffisamment généralisées pour venir modifier profondément la physionomie du commerce mondial, dont les règles fixées par le GATT il y a près d'un demi-siècle ont, de ce fait, un air un peu désuet.

D'autre part, elles jouent un rôle de tout premier plan dans le processus de transfert de technologie, et peuvent par là apporter une contribution au rattrapage des pays en retard de développement, en leur apprenant la pratique de techniques modernes (y compris les techniques de gestion). Il s'agit là d'un aspect décisif dans l'évolution économique moderne.

Cet aspect moderne des relations internationales favorise-t-elle l'efficacité économique (premier critère de la SPO)? Il amène les entreprises à ne plus raisonner seulement sur les "avantages comparatifs révélés" par le succès commercial sur les marchés internationaux, mais à analyser à fond les conditions comparées de production.

Comme celles-ci, on l'a vu, sont influencées par des éléments législatifs ou réglementaires, il importe que ces cadres nationaux soient compatibles entre eux.

b) Les aspects non économiques

Que ce soit par leur origine commerciale ou par les investissements directs à l'étranger, les spécialisations sont motivées par des critères économiques, de court ou de moyen terme, mais laissent de côté les aspects non économiques. Les restructurations ainsi suscitées ou déclenchées peuvent alors tenir compte de façon insatisfaisante de trois éléments, rythme, dépendance externe, style de société.

Les modifications d'avantages comparatifs ou du degré d'ouverture de marchés peuvent déclencher de vigoureux ajustements des flux commerciaux et donc des niveaux de production et d'emploi. Aussi bien pour limiter les coûts sociaux correspondants que pour éviter des réactions des populations concernées qui pourraient conduire à une remise en cause par le gouvernement du pays de la libéralisation des mouvements de biens et de capitaux, il peut être nécessaire de limiter le rythme des ajustements et donc d'étaler ceux-ci dans le temps. On trouve là la motivation essentielle à la modulation ou la progressivité d'ouverture de marchés pour des "produits sensibles" (cf. par exemple l'accord multi-fibre et le SPG).

La concurrence extérieure peut d'autre part empêcher le développement ou provoquer le recul de certaines productions dans des secteurs jugés stratégiques, au sens donné plus haut de ce terme. La réponse peut passer soit par une limitation quantitative des importations, soit par une stimulation (subventions) aux productions nationales. On parlera alors souvent de politique commerciale stratégique, que le GATT réprovoque du fait qu'il limite son approche aux critères économiques.

Le troisième élément déborde encore plus la vision étroitement économique. La mobilité des produits et des facteurs de production met en concurrence non seulement les entreprises, mais également les états ;

en effet ceux-ci, par leur fiscalité et leur législation (notamment sociale), créent l'environnement juridique dans lequel opèrent les entreprises et influencent donc les coûts comparés. Spontanément et aussi sous la pression des entreprises, ils peuvent être conduits à modifier cet environnement dans un sens favorable à la compétitivité économique, mais en renonçant éventuellement pour cela à la poursuite d'objectifs sociaux, au sens large du terme : conditions de travail, protection sociale, protection de l'environnement, financement public de certains services collectifs (culture, etc.). La prise en considération de ces éléments de caractère sociétal est relativement récente, mais commence à alimenter d'amples réflexions, tournant autour de l'opposition entre divers types de capitalisme, et donc du nécessaire choix d'un certain type de capitalisme.

4) Quelques conclusions intermédiaires

Pour que le commerce extérieur suscite une spécialisation favorisant l'efficacité du système productif, quatre conditions essentielles doivent être remplies :

- les règles du jeu économique internes à chacun des pays (cadre législatif, normes, etc.) doivent être compatibles (ce qui ne signifie pas identiques) et stables ; ce dernier point est très important pour ne pas créer un élément d'incertitude perturbant les choix économiques ;
- le taux de change, qui met en relation deux pays, doit être aussi stable que possible, et n'évoluer qu'en fonction de l'évolution des fondamentaux économiques ;
- les opérateurs économiques doivent être conscients que les conditions comparées de production (et de commercialisation) peuvent se déformer (pour les diverses raisons évoquées plus haut) ;
- les puissances publiques doivent prendre en pleine clarté des mesures destinées à une bonne prise en compte des externalités (de caractère social ou politique).

SECTION 2

Les relations entre la CE et les PEC

Si elles s'effectuent dans le cadre général qui vient d'être décrit et soulèvent donc les multiples problèmes qui ont été évoqués, les relations entre la CE et les PEC sont aussi sujettes à plusieurs spécificités qui modifient notablement les données du problème.

L'élément crucial est évidemment la vocation des PEC à entrer à terme dans la Communauté : les sommets récents l'ont à nouveau confirmé avec netteté, même s'ils ont rappelé aussi que le terme ne peut encore être fixé de façon précise. La transition des PEC doit donc être orientée vers une certaine finalité.

De plus, l'organisation des relations CE-PEC doit tenir compte de plusieurs hétérogénéités. Tout d'abord, la Communauté elle-même est encore assez hétérogène, notamment en ce qui concerne le niveau de développement économique : on peut ainsi distinguer les 8 pays les plus développés (PIB par tête dépassant 90% du niveau moyen de la Communauté) et les 4 autres, pays en retard de développement (PRD). Ensuite, dans l'Europe élargie, il y a hétérogénéité du cadre juridique, c'est-à-dire l'ensemble des lois et règlements couvrant la législation de la propriété, du travail, de l'environnement, etc. Ce cadre est maintenant profondément uniformisé ou harmonisé à l'intérieur de la CE (tout en laissant place à une certaine diversité conciliable avec le principe de la reconnaissance mutuelle), les pays de l'AELE ont déjà - en vue de l'adhésion - largement adopté l'acquis communautaire, par contre les PEC vivent encore dans un cadre assez différent (propriété, environnement) et en pleine évolution. Enfin, si la CE est par principe ouverte sur l'extérieur, ses relations avec le

reste du monde se font selon des modalités différentes selon les partenaires externes.

La dynamique de la spécialisation, suite à l'ouverture des échanges (y compris les mouvements de capitaux) se fait donc dans un monde assez fortement hétérogène, ce qui fait jouer aux divers éléments énumérés dans la première section des rôles différents suivant les pays et suivant les secteurs. Trois éléments mériteront une attention particulière : dans l'Europe élargie, la coexistence de deux ensembles de pays en retard de développement (PRD), les uns étant déjà dans la Communauté, les autres s'y dirigeant ; l'influence sur le schéma de développement de ces PRD-EUR, de l'organisation des relations extérieures de l'Europe avec les PVD du reste du monde (et notamment les NPI) ; la conjoncture actuelle, le climat de stagnation et l'ampleur du chômage rendant plus difficiles, économiquement et psychologiquement, les restructurations qui sont toujours accompagnées de certaines destructions d'emploi.

On va préciser les spécificités à prendre en compte dans les processus d'ajustement d'une part dans la CE, d'autre part dans les PEC, avant de procéder à un survol sectoriel, puis donner des précisions sur le mouvements de capitaux.

1) Spécificités des ajustements actuels consécutifs au développement des relations commerciales CE-PEC

Le développement des relations commerciales entre la CE et les PEC ne se situe pas dans le prolongement des relations antérieures (comme c'est le cas pour les pays candidats de l'AELE), mais marque au contraire une profonde rupture, avec pour les PEC réorientation de leur commerce extérieur qui se faisait antérieurement à titre principal au sein du Comecon, et pour la CE arrivée de produits venant concurrencer des producteurs nationaux à un moment où ceux-ci connaissent déjà de sérieux problèmes d'emploi.

C'est en gardant à l'esprit ces deux aspects - rupture assez profonde, conjoncture économique défavorable - qu'on peut réfléchir de façon réaliste à la meilleure organisation des relations entre les deux groupes de partenaires et notamment à la cadence d'ouverture des marchés de la CE, puisque c'est ce point qui est l'élément d'insatisfaction mutuelle et donc de friction le plus marqué.

a) Deux types d'ajustement

a1) Dans la Communauté

L'ouverture des marchés de la CE aux produits des PEC entraîne inévitablement des ajustements du système productif communautaire. Mais il y a lieu de distinguer entre deux types d'ajustements :

- les ajustements qui anticipent et préparent la spécialisation optimale intra-européenne de l'an 2 000 (et au-delà) reflétant les avantages comparatifs de cette période ; les importations correspondantes

peuvent venir d'usines existantes suffisamment performantes pour durer, ou de nouvelles usines venant d'être créées ;

- les ajustements de court terme (pendant la "période de transition") qui visent à permettre à des producteurs des PEC d'utiliser les capacités non viables à terme, mais existantes, éventuellement en vendant au coût partiel (sans charges d'amortissement), en attendant que se mettent en place de nouvelles structures permettant de réemployer la main-d'oeuvre.

Dans une perspective d'intégration progressive des PEC à la CE, les ajustements du premier type sont économiquement parfaitement justifiés. S'ils posent des problèmes sociaux dans la CE, le traitement de ceux-ci ne devrait pas recourir à une semi-fermeture des marchés mais bien plus à des mesures de stimulation des adaptations et conversions.

Les ajustements du second type sont d'une toute autre nature : dans une vision économique à moyen terme, ils ne sont pas pertinents, et leur seule justification se trouve dans une politique sociale d'aide temporaire au revenu et à l'emploi dans les PEC.

a2) Dans le PEC

Les ajustements actuels dans les PEC, que ce soit à l'initiative exclusive d'acteurs de ces pays ou sous l'impulsion d'acteurs extérieurs, notamment communautaires (création de filiales, participation à des opérations de privatisation), sont évidemment influencés par la considération des avantages comparatifs d'aujourd'hui. Or ceux-ci peuvent différer assez fortement de ceux de demain ou d'après-demain, non seulement pour les raisons générales rappelées dans la section 1, mais pour des raisons plus spécifiques :

- le système des prix relatifs est encore en rééquilibrage, au fur et à mesure que les prix se rapprochent des coûts, que les coûts des inputs se déforment, que la fiscalité évolue, que la prise en compte du coût du capital devient économiquement plus significative,
- le cadre légal ou réglementaire n'est pas encore complet et ne se rapproche que très progressivement du cadre communautaire (cf. par exemple les règles sur l'environnement),
- certaines politiques spécifiques sont encore loin des pratiques communautaires (politique agricole, politique de tarification de l'énergie et de divers services publics).

On peut donc, à titre d'approximation, envisager deux cas types : celui où les ajustements spontanés d'aujourd'hui se font dans des directions et à un rythme préparant de façon à peu près satisfaisante la structure correcte de demain, celui au contraire qui, pour les raisons qui viennent d'être décrites, se fait dans de mauvaises orientations et devra donc être corrigé dans un proche avenir ultérieur.

b) les critères d'appréciation et leur évaluation synthétique. Une typologie

Les ajustements provoqués par l'ouverture peuvent donc être appréciés à l'aune de trois critères :

- un critère économique, de préparation à la spécialisation optimale à terme ; les ajustements spontanés se font-ils dans les directions et à la cadence correspondant à l'évolution des avantages comparatifs ? (critères d'orientation et de rythme) ; ce critère économique proposé est un critère de moyen terme. Il est à apprécier sur la base des coûts comparatifs de demain (fin du siècle) tels qu'on peut les imaginer aujourd'hui, avec des coûts correctement calculés, c'est-à-dire sur base de prix corrects des inputs, de rémunération correcte du capital, du respect de règles sociales ou sociétales (notamment de sécurité des travailleurs et de protection de l'environnement) en harmonie avec celles de la Communauté ;
- un critère social relatif aux PEC ; dans une optique de revenu et d'emploi, l'utilisation des capacités existantes s'impose, même si elles sont condamnées à terme (et même à un terme assez rapproché) et même si le prix de vente ne permet pas de couvrir un coût complet comprenant des charges d'amortissement, car l'alternative - fermeture immédiate de ces capacités (industrielles ou agricoles) - ne peut conduire qu'à du chômage, faute de création immédiate suffisante de nouveaux postes de travail ;
- un critère social relatif à la CE ; il s'agit de coût social engendré par le chômage consécutif à la fermeture d'installations dans une conjoncture générale de sous-emploi. On ne peut pas réfléchir de façon réaliste sur les relations extérieures de la CE sans mettre le fait du chômage au tout premier plan du cadre de pensée. Cela vaut pour les relations extérieures en général, cela vaut aussi pour les relations avec les PEC (3).

C'est la prise en compte simultanée et le dosage adéquat de ces trois critères qui devrait permettre de définir la meilleure stratégie d'ouverture.

De façon simplifiée, on peut, économiquement, distinguer la restructuration pertinente à MLT et l'ajustement à justification seulement temporaire (sur base des avantages comparatifs d'aujourd'hui).

Pour les critères sociaux -et là aussi dans un souci de simplification- on distinguera seulement deux cas : coût social de court terme faible ou fort pour la Communauté, avantage social de court terme faible ou fort dans les PEC.

Le croisement des trois critères, pertinence économique dans une vue à moyen terme (2 possibilités), coût social dans la CE (2 possibilités), avantage social dans les PEC (2 possibilités) permet de concevoir 8 éventualités d'ajustement synthétisées dans le tableau 2 (pour chaque critère, la colonne de gauche est préférable à la colonne de droite).

L'appréciation de chaque éventualité dépend évidemment de la pondération donnée à chaque critère, à l'exception de deux d'entre elles, pour lesquelles la réponse est sans ambiguïté.

L'une est doublement intéressante et peu perturbatrice : c'est A1. Il faut s'y engager sans hésitation, les réticences seront d'ailleurs faibles. On peut penser par exemple à des cas un peu pointus, tels que la production de certains produits agricoles ou alimentaires spécifiques des PEC et venant donc concurrencer des productions communautaires non pas directement (remplacement d'un produit par un produit analogue), mais indirectement, par exemple à l'intérieur de la contrainte budgétaire des ménages (vodka venant prendre la place d'autres boissons alcoolisées) et présentant donc l'intérêt d'élargir véritablement la gamme de choix des consommateurs.

A l'opposé, l'éventualité B4 est peu intéressante et fortement perturbatrice et il semble a priori tout-à-fait recommandé de l'éviter, mais les incitations spontanées à s'y engager seront faibles et la probabilité de survenance modique. Ces deux éventualités ne soulèvent donc pas de réels problèmes.

Entre les autres éventualités, on ne peut esquisser que des classements partiels. Ainsi, pour le sous-ensemble des éventualités économiquement intéressantes, on a $A2 > A4$ et $A3 > A4$; par contre, entre A2 et A3, le classement dépend de la comparaison entre un avantage social pour les PEC et un coût social pour la CE. Pour le sous-ensemble des éventualités à mauvaise orientation économique à moyen terme, on aura $B1 > B2$ et $B1 > B3$ mais, ici aussi B2 et B3 ne sont pas classables directement. Pour aller plus loin, il faut balancer des considérations économiques et des considérations sociales, et, pour ces dernières, le coût social dans la CE contre l'avantage social dans les PEC. La pondération de ces divers éléments ne peut alors être que politique. Pour la Communauté, ce dosage sera difficile, car les produits des PEC viendront actuellement concurrencer de façon assez inégale les divers pays membres.

Tableau 2
Typologie des ajustements

Critères Eventua- -lités	aspects économiques		aspects sociaux			
	pertinence dans vision à LT	justification temporaire	dans la CE coût social		dans les PEC avantage social	
			faible	fort	fort	faible
A1	X		X		X	
A2	X		X			X
A3	X			X	X	
A4	X			X		X
B1		X	X		X	
B2		X	X		X	
B3		X		X	X	
B4		X		X		X

Il ne faut pas accorder à cet algorithme de classement plus de pouvoir qu'il n'en a, du fait notamment que l'attribution d'une valeur faible ou forte à chacun des trois critères ne peut être rigoureux. Il ne faut donc prendre ses résultats que comme une simple amorce de classement.

Mais les négociations politiques qui visent :

- à choisir les produits ou branches pour lesquelles on accélère le rythme d'ouverture par rapport à ce qui figure dans l'accord d'association,
- à choisir d'affecter des fonds publics communautaires plus à l'aide directe aux PEC ou plus à l'aide à la restructuration des activités communautaires en vue de pouvoir accélérer l'ouverture,

s'appuient en fait sur des classements, plus ou moins intuitifs, de ce genre. Rien de ce qui peut apporter un éclairage supplémentaire n'est alors négligeable.

2) Survol sectoriel

Les considérations générales des sections précédentes s'appliquent de façon différente suivant les branches d'activité, du fait des caractéristiques de chacune d'elles. On va donc regarder successivement quelques branches, ayant plus ou moins valeur d'exemple, et particulièrement importantes pour la stratégie de développement des PEC et leurs relations avec la CE.

Tableau 3
Variété des branches

Branche	Intensité capitalistique		Rigidité et longue durée de vie	Risque de dégradation de l'environnement	Demande sociale en croissance	
	faible	forte			faible	forte
Agriculture			X		X	
Textile					X	
Chimie		X	X	X		X

a) L'agriculture

Trois caractéristiques technico-économiques de base influencent fortement les processus d'adaptation :

- Forte rigidité des ajustements de la population active : après un certain âge (35 ans?), l'agriculteur peut difficilement changer de profession. La réduction de la population active ne peut guère se faire que par les départs à la retraite, non remplacés par l'arrivée de jeunes.
- Coexistence, pour le produit, de techniques différentes : production extensive, ou intensive avec recours massif aux entrants chimiques (engrais, produits phytosanitaires, etc.) entraînant des dépenses élevées et ayant un effet sur l'environnement.

- Forte volatilité instantanée de nombreux marchés : une augmentation même modique de l'offre peut entraîner une baisse forte des prix, du fait de la non-adaptabilité à court terme de la demande.

Situation actuelle et perspectives.

Dans la CE : aux prix en vigueur actuellement (visant à "assurer un niveau de vie équitable à la population agricole" art. 39), le fonctionnement spontané du marché mène à des excédents (stockés aux frais du budget communautaire), d'où, à court terme refonte de la PAC avec des plafonds quantitatifs aux productions (et aux quantités bénéficiant de prix garantis) et réapparition, autorisée, de subventions nationales aux exploitants à faible revenu, à moyen-long terme poursuite de la réduction de la population active agricole, qui, dans certaines régions, devra se prolonger pendant encore au moins deux décennies.

Dans les PEC : dans l'ensemble actuellement, exploitations de petite - ou très petite -taille, avec des rendements moyens ou faibles, une productivité médiocre, des revenus très inégaux, mais faibles en moyenne. Mais une forte croissance de la production est physiquement tout-à-fait possible dans les PEC, c'est unanimement reconnu.

Or, la demande de l'Europe élargie ne peut pas connaître une forte croissance. L'équilibre ne peut alors être obtenu que de l'une des deux manières suivantes :

- non-utilisation intégrale des possibilités de production supplémentaire, soit par réduction forte de la population active, soit par basculement vers des techniques beaucoup plus extensives à l'Ouest et non-recours à des techniques intensives en Europe centrale ;
- croissance des exportations vers le reste du monde, ce qui requiert des prix compétitifs avec les grands espaces américains ou de l'océanie à culture extensive et bas prix.

Dans tous les cas, il faut une réduction de la population active (plus ou moins selon les régions).

Une esquisse de chiffrage

Le tableau ci-joint esquisse des projections sur les échanges CE-PEC de produits agricoles, établies sur les trois hypothèses suivantes :

- disparition intégrale des barrières CE-PEC
- forte hausse des productions dans les PEC
- libre commerce entre l'Europe centrale et la CEI

Flux de produits agricoles PEC-CE

		1987	1995	2000	2010
Pologne	Exports	0,3	1,0	1,8	6,4
	Imports	0,1	0,2	0,4	1,3
	Balance with EC	0,2	0,8	1,4	5,1
Hongrie	Exports	0,2	1,3	2,4	8,8
	Imports	0,05	0,2	0,4	0,9
	Balance with EC	0,15	1,2	2,0	7,9
Tchékoslovaquie	Exports	0,05	0,2	0,4	1,8
	Imports	0,07	0,2	0,5	2,1
	Balance with EC	0,02	0,04	-0,1	-0,3
Roumanie	Exports	0,06	0,4	1,2	6,5
	Imports	0,01	0,03	0,1	0,4
	Balance with EC	0,05	0,3	1,1	6,1
Bulgarie	Exports	0,06	0,3	0,7	2,5
	Imports	0,02	0,1	0,1	0,2
	Balance with EC	0,04	0,2	0,6	2,3
TOTAL	Exports	0,67	3,2	6,5	26,0
	Imports	0,25	0,73	1,5	4,9
	Balance with EC	0,46	2,54	5,0	21,1

Source : Commission DG 16. Régional development studies n°7, 1993.

au moins d'ici la fin du siècle, les chiffres aussi bien des exportations d'Europe centrale que du solde des échanges demeurent faibles, comparés à la valeur de la production agricole de la Communauté (nettement moins de 1% actuellement, 2% vers 2010), mais par contre représentant une place appréciable dans les débouchés des agriculteurs d'Europe centrale. Sur la base des chiffres globaux, on comprend l'irritation des PEC devant les obstacles mis à la vente de leurs produits dans la Communauté. Mais, comme toujours, les chiffres globaux ne rendent compte que partiellement des phénomènes.

- la croissance "pronostiquée" des exportations est assez variable selon les produits : pour les PEC plus la CEI, les coefficients multiplicateurs, respectivement entre 1987 et 1995 et entre 1987 et 2000 seraient de 4 et 30 pour les produits végétaux (sauf le vin), de 5 et 40 pour le vin, 2,8 et 17 pour les produits animaux. L'impact en sera très différent selon les pays membres de la CE.
- plus importantes encore que les quantités peuvent être les conditions dans lesquelles s'effectuent les exportations. Des exportations, très modiques au niveau de l'année, mais concernant des produits spécifiques et concentrées sur une brève période, et effectuées à des prix nettement inférieurs aux prix d'équilibre du marché communautaire, peuvent venir perturber sérieusement le marché de ces produits. L'effet psychologique sur les agriculteurs communautaires peut alors être hors de proportion avec l'effet économique sur leur revenu de l'année.

La période de transition

Le trait dominant sera, pendant plusieurs années, la nécessité d'une réduction de la population active agricole et un plafonnement de fait de la production. Il faut donc mettre en place les mécanismes nécessaires à la poursuite de ces deux exigences :

- La création d'échanges PEC => CE oblige l'adaptation dans la CE à se faire plus rapidement qu'envisagé il y a quelques années.
- Il faut éviter que les exploitants des PEC ne s'orientent trop vers des techniques intensives.
- Il faut éviter que les producteurs des PEC, où il n'y a pas (ou plus) de politique agricole avec des prix garantis, ne se livrent de temps à autre à des ventes "sauvages", à des prix "bradés", venant perturber les marchés de la CE (et pouvant déclencher des réactions psychologiques vigoureuses).
- L'adaptation nécessaire de l'agriculture de la CE devenant plus forte que prévue, il devient nécessaire de prolonger une attitude protectionniste plus longtemps que prévu : les agriculteurs de la Communauté n'accepteront pas à la fois une réduction de leur solde exportateur vers les pays tiers et une augmentation des importations en provenance des PEC.

b) Le textile

Industrie classiquement grosse utilisatrice de main-d'oeuvre, mais connaissant aussi depuis quelques années des techniques beaucoup plus capitalistiques.

Industrie traditionnellement concentrée dans certains bassins de main-d'oeuvre : il en résulte que toute réduction d'activité, et donc d'emploi, déclenche des coûts sociaux particulièrement élevés (ce qui explique, dans la CE, la prolifération de subventions nationales et l'attitude extérieure semi-protectionniste dans le cadre de l'accord multi-fibre).

Activité soumise à une très forte concurrence de la part de nombreux PVD, en partie du fait des délocalisations d'entreprises des pays développés.

L'idée de maintenir, ou même de développer, l'industrie textile s'observe dans les deux groupes de pays européens en retard de développement, le groupe PRD-CE et les PEC. L'accès du marché communautaire est inégal pour ces deux groupes (totalement ouvert pour le premier, limité pour le second).

Deux questions clés sont actuellement posées :

- faut-il établir - et à quel rythme - l'égalité pour les deux groupes de pays européens ?
- ne risque-t-on pas l'apparition spontanée d'un excédent de capacités à l'intérieur de l'Europe élargie ? et selon quelles modalités des relations

avec le reste du monde (notamment les PVD) doit-on apprécier ce risque d'excédent?

- La réponse ne peut être donnée que sur la base d'une étude concrète distinguant selon les produits et analysant de façon approfondie les situations de chacune des régions concernées (dans la CE et dans les PEC).

Le problème se pose en termes analogues pour nombre d'activités classiques, par exemple diverses branches des industries mécaniques et électriques.

c) L'industrie chimique

Industrie capitaliste pour la chimie de base, moins pour la chimie fine, la chimie est aussi caractérisée par la possibilité d'une importante dégradation de l'environnement si on ne veille pas soigneusement à interdire celle-ci.

Les règles de protection de l'environnement vont donc jouer un rôle important dans l'appréciation, par les entreprises, des mérites comparés des diverses localisations.

De fait, dans plusieurs régions d'Europe centrale (comme dans l'Europe de l'Est), des complexes chimiques (ainsi que d'autres usines grosses consommatrices d'énergie) ont été installées sans aucune considération pour le respect de l'environnement, et les agglomérations correspondantes en souffrent sérieusement.

A terme, diverses régions d'Europe centrale sont sur -ou au voisinage- du passage des gazoducs amenant vers l'Europe de l'ouest le gaz sibérien ; il y a là un atout pour l'installation de nouvelles unités chimiques. Mais dans l'appréciation de la rentabilité de celles-ci, il faudra veiller soigneusement à :

- prendre en compte des règles environnementales aussi strictes que celles de l'Europe de l'ouest, car celles-ci devront être généralisées à l'ensemble des pays ayant vocation à rejoindre la Communauté ;
- raisonner sur des prix de l'énergie - et notamment du gaz naturel - qui soient des "prix de long terme".

Si, sur le second point, les sites d'Europe centrale et occidentale sont sur un pied d'égalité, le premier par contre ouvre actuellement la porte à un "dumping environnemental" qui biaise les conditions comparées de production.

Il faut donc veiller soigneusement à ce que les entreprises occidentales ou d'Europe centrale ne cherchent pas à profiter de cette réduction de coût qui ne devrait être que temporaire, et que les pays d'Europe centrale, relativement pauvres en capital, ne s'embarquent dans le développement de ces industries lourdes qu'avec beaucoup de circonspection.

Il ne faut donc pas raisonner sur la base des coûts comparés actuels, et l'ouverture intégrale des marchés de la CE n'est alors justifiable que dans la seconde optique.

Ce qui vient d'être dit pour la chimie vaut pour la plupart des industries lourdes, grosses consommatrices d'énergie, fortement polluantes; c'est en particulier le cas de la sidérurgie.

d) Remarque complémentaire sur les Interdépendances entre les secteurs ou produits

Le survol précédent a regardé chaque produit indépendamment l'un des autres. Cette vision est évidemment incorrecte, car elle omet de tenir compte du fait que la balance commerciale forme un tout, si bien que si un pays peut exporter plus d'un produit, il lui sera possible d'importer plus d'un autre.

L'étude NERA (Commission DG XVI) insiste fortement sur ce point. Certes, l'effet est quantitativement exagéré par la méthode utilisée pour élaborer les prévisions de flux commerciaux (qui prolonge ou modifie des évolutions observées de ceux-ci, sans introduire de considérations sur les coûts comparatifs) ; néanmoins, elle nous invite pertinemment à réfléchir à cet aspect des choses.

En particulier, elle souligne qu'une augmentation des exportations de produits industriels par la CE aux PEC -pemettant donc à l'industrie communautaire de bénéficier de l'ouverture des marchés d'Europe centrale-sera facilitée par une augmentation des exportations de produits agricoles par les PEC vers la CE.

e) R-D et technologie avancée

La participation des PEC aux programmes communautaires de recherche financées partiellement par le budget de la Communauté est susceptible des mêmes considérations que celles couramment développées, face à l'idée d'une participation des PRD-CE et qu'on peut résumer ainsi :

La raison d'être fondamentale d'une action communautaire est de renforcer la place de l'Europe dans la compétition technologique mondiale (notamment entre les trois membres de la triade), par une exploitation habile des synergies entre les centres européens les plus performants et une augmentation des efforts dans des domaines stratégiques, le critère principal de choix des participants doit donc être l'excellence scientifique.

Toutefois, la participation à des programmes européens de haut niveau peut être, pour certaines équipes de très bonne qualité, un moyen de parvenir à cette excellence, et il y donc lieu d'ouvrir une certaine place à de telles équipes des pays en retard de développement. Mais il faut alors que le financement correspondant soit fourni par les fonds structurels d'aide au développement et non par le budget communautaire de recherche, déjà

insuffisant pour soutenir la concurrence mondiale. Cela vaut aussi bien pour les PRD de la Communauté que pour les PEC.

3. Les mouvements de capitaux (4)

Les accords européens se focalisent sur les flux commerciaux de biens et services. Mais aussi bien l'idée de marché commun que la contribution des pays les plus développés au rattrapage des autres doivent attacher également une grande importance aux mouvements de capitaux, et ceci autour de deux idées :

- il y a d'abord l'idée générale très classique, selon laquelle l'envoi de capitaux par les pays riches est susceptible de pallier l'insuffisance d'épargne des pays (ou régions) en retard de développement, que ce soit le fait de flux privés ou publics. Deux exemples actuels illustrent bien l'ampleur possible de ce phénomène : les Fonds structurels fournissent à l'économie portugaise l'équivalent de plus du quart de sa FBCF, les transferts publics de l'Allemagne de l'ouest vers les Länder de l'Est ont représenté juste après l'unification 70% du PIB de ces derniers.
- il y a ensuite le constat que les transferts de technologie, fondamentaux pour les restructurations et la croissance économique, sont particulièrement favorisés par la création de filiales ou, plus largement, l'organisation de partenariats, entre entreprises de la Communauté (et de l'AELE) et entreprises des PEC.

Toutefois, pour que ces flux de capitaux donnent les résultats escomptés, un certain nombre de conditions doivent être remplies pour éviter que ces disponibilités soient utilisées pour la consommation et non pour l'investissement et que ces mouvements de capitaux ne viennent perturber les équilibres macro-économiques et la stabilité du taux de change et pour assurer que ces ressources viennent financer les investissements prioritaires. Des règles doivent alors être respectées par les investissements directs, les flux de court terme, les flux publics.

a) Les investissements directs et le partenariat

Les investissements directs doivent être cohérents avec le processus de privatisation, être acceptés par la population, favoriser les transferts de technologie.

Il faut pour cela veiller à ce que les achats d'entreprises par des étrangers lors du processus de privatisation se fassent à des prix corrects et sans ampleur excessive, pour éviter que la population n'ait le sentiment que le potentiel productif de leur pays est bradé à l'extérieur et que les centres de décision passent massivement dans des mains étrangères. C'est à chaque PEC à définir ses règles de privatisation.

Il faut d'autre part que l'arrivée de ces capitaux étrangers soit une occasion privilégiée de transférer aux économies des PEC la connaissance des technologies récentes et la pratique des méthodes de gestion les plus modernes.

Pour cela, les formules des filiales et du partenariat sont mieux adaptées que le rachat intégral, pourvu que le transfert des responsabilités aux cadres autochtones soit assuré le plus rapidement possible, et que les entreprises occidentales acceptent que se mette en place une philosophie de gestion spécifique au pays d'accueil : une philosophie polonaise, hongroise, tchèque, etc, inspirée des philosophies allemande, française, italienne, mais ne cherchant pas à copier intégralement l'une ou l'autre de celle-ci. Tâche difficile pour les deux partenaires, mais indispensable pour respecter "l'esprit" de chaque peuple.

Il faut enfin que le choix des technologies à mettre en place dans les PEC tienne compte des avantages comparatifs (d'aujourd'hui et de demain) : quand on a parlé plus haut des technologies récentes, cela ne signifiait pas automatiquement les plus récentes.

Sous ces réserves, la stimulation des ID ne peut être que bénéfique.

b) Les flux de capitaux de court terme

Il n'en va pas de même ici, car ces flux peuvent présenter deux graves inconvénients :

- d'une part, ils peuvent financer des importations de biens de consommation plus que des investissements, tout en contribuant à augmenter l'endettement des PEC d'une façon qui risque de décourager les investissements directs ;
- d'autre part, ils sont susceptibles, du fait de leur volatilité, de perturber les équilibres macro-économiques et notamment de provoquer des modifications de taux de change non justifiées par la transformation des "fondamentaux" économiques.

Le premier point est propre aux PEC, le second est souvent évoqué aussi pour les pays développés à économie de marché et on comprend qu'il doive être regardé avec encore plus d'attention pour les pays d'Europe centrale pendant leur phase de transition.

c) Les flux publics

Pour que ceux-ci prennent leur pleine efficacité, deux conditions de cohérence doivent être respectées :

- cohérence des transferts assurés par les divers organismes compétents (budget communautaire, BEI, BERD, gouvernements nationaux) ;
- cohérence des aides financières données respectivement aux PEC et aux pays ou régions en retard de développement de l'Union européenne.

Cette cohérence ne peut être organisée que dans le cadre d'une perspective de développement économique (et politique) à moyen et long terme de l'ensemble du continent européen. Il ne s'agit pas d'imposer une programmation détaillée, mais de définir en commun une vision d'ensemble à l'intérieur de laquelle on puisse situer les divers projets et en apprécier la pertinence.

SECTION 3

Conséquences pour la politique économique

De ce qui précède, on peut déduire diverses réflexions ou suggestions pour la politique économique (y compris les règles organisationnelles). On va les regrouper autour de 5 thèmes.

1) L'adoption par les PEC de "l'acquis communautaire"

Le principe général, établi pour les candidatures des pays de l'AELE et valable pour les candidatures ultérieures, est que l'adhésion d'un nouveau pays exige l'adoption par celui-ci de l'ensemble des règles communautaires. Les PEC doivent donc progressivement les introduire chez eux et la question se pose : à quel rythme et selon quelles priorités ?

Dans l'optique de l'acheminement vers un système productif européen optimal (SPEO), la question concerne tout particulièrement des sujets généraux : le cadre légal ou réglementaire dans lequel fonctionnent les entreprises, la politique de concurrence (articles 85 et 86, mais aussi article 92), les règles régissant le dumping.

Il s'y ajoute également l'introduction de politiques communes (on a abordé la PAC plus haut, on abordera la PCC plus loin).

Pour déterminer le rythme optimal d'introduction, on retrouve la même opposition que précédemment entre les considérations économiques de moyen terme et les considérations sociales de court terme : une introduction rapide sera prônée sur la base des premières, pour éviter que des restructurations et des créations de capacités de production ne se fassent selon des orientations qui, à terme, seraient permicieuses ; mais à l'opposé, on observera qu'une telle introduction rapide mènera à la fermeture rapide d'installations, alors que des postes de travail de remplacement n'ont pas encore été créés. Intuitivement (mais cela serait à approfondir), on est tenté de présenter les suggestions suivantes :

- priorité donnée à l'introduction du cadre légal ou réglementaire ; celui-ci est notamment indispensable tant pour les privatisations que pour les opérations de partenariat ;
- introduction très progressive des règles de concurrence, et ceci d'autant plus que la conception de la politique de concurrence de la CE est en pleine évolution ;
- application du contrôle du dumping de façon très modulée, sur la base d'une analyse soignée de l'effet perturbateur de celui-ci sur chacun des marchés concernés.

2) Eclairage du moyen terme par des scénarios prospectifs

Actuellement - et cela durera encore quelques années -, l'évaluation des avantages comparatifs du moment donne une vue assez fortement biaisée des avantages comparatifs de demain et d'après-demain ; le risque est alors substantiel que des décisions d'investissement (surtout pour ceux à longue durée de vie) soient prises à mauvais escient. Il est alors important de sensibiliser les décideurs (privés et publics) à la perspective de l'évolution de ces avantages comparatifs, à l'aide de scénarios prospectifs.

Il ne s'agit pas d'élaborer des prévisions présentées avec un caractère normatif ou impératif (qui rappelleraient la vieille planification), mais de réfléchir, de façon synthétique, sur les transformations probables des principales variables sous-jacentes aux décisions des divers acteurs et de les mettre bien en relief, dans des documents simples et clairs destinés à attirer l'attention et à susciter la réflexion de ces divers acteurs. Ces scénarios devraient d'ailleurs pouvoir s'enrichir peu à peu par un processus de va et vient entre leurs auteurs et les acteurs économiques, privés et publics.

3) L'affectation des fonds publics

Il s'agit aussi bien de dons que de prêts par des institutions publiques. Ces fonds sont destinés à venir compléter le jeu du marché des capitaux, soit pour amplifier le montant des sommes offertes, soit surtout pour venir combler des lacunes de celui-ci. On pense notamment à trois raisons d'être :

- orienter certaines évolutions, par des opérations qui semblent importantes dans la vision de l'intérêt collectif, mais sont insuffisamment assurées par le marché des capitaux privés. Ce peut notamment être le cas de l'aide au développement de certaines régions, de la stimulation à la recherche, etc. ;
- faciliter les transitions, tant dans les PEC que dans la Communauté elle-même, en stimulant la création d'emplois qui rend alors acceptables des réductions ou disparitions d'activités en place ;
- stimuler les opérations de partenariat par-dessus les frontières, entre entreprises de la CE et entreprises des PEC, en aidant les partenaires éventuels à surmonter certains risques. Tout un mécanisme financier est ici à monter.

4) L'articulation avec la politique commerciale commune

La spécialisation optimale à l'intérieur de l'Europe n'est pas séparable de la répartition des activités entre l'Europe et le reste du monde et donc de l'organisation des relations extérieures de la Communauté.

Quelle que soit l'issue exacte de l'Uruguay round (contenu de l'accord final), la Communauté ne pourra pas éviter, dans les années prochaines, de

contribuer activement à la refonte de l'organisation des relations économiques internationales (REI).

Celle-ci a été conçue, il y a près d'un demi siècle, à une époque où l'urgence était de recréer la possibilité de larges échanges commerciaux, d'où la concentration du GATT sur la libéralisation du commerce (d'abord des marchandises, puis des services). Mais, comme on l'a dit plus haut, la (re)création d'un véritable marché mondial des capitaux vient profondément modifier la hiérarchie des facteurs qui poussent à la division internationale du travail et aux phénomènes de spécialisation. La nouvelle organisation des REI devra donc traiter simultanément, et de façon coordonnée, les échanges de biens et services et les mouvements de capitaux et, du fait de ces derniers, ne pourra pas être indépendant de la politique monétaire et de la politique économique en général (d'où la nécessité d'une coordination plus systématique entre GATT, FMI et G7 et même les idées parfois avancées de fusion du GATT et du FMI).

La réflexion européenne sur cette nouvelle organisation devra être très attentive aux impacts possibles sur le processus d'intégration de l'Europe toute entière, et il y a urgence à y procéder pour apporter le maximum d'informations prospectives aux opérateurs économiques dont les décisions modèlent actuellement la restructuration des PRD-CE et des PEC.

5) Le taux de change

La spécialisation des divers pays membres de l'Europe élargie étant largement le résultat du comportement spontané des entreprises, le cheminement vers un état optimal ne peut être possible que si les taux de change entre monnaies sont corrects et stables.

Les perturbations récentes du SME ont confirmé l'importance des trois éléments suivants :

- comme l'avait déjà souligné le rapport Marjolin de 1974, la stabilité du change n'est pas facile à obtenir et exige de gros efforts de coordination des politiques économiques au service d'objectifs adoptés en commun et respectés par tous ;
- la forme qu'a prise le marché mondial des capitaux est devenue fortement destabilisatrice, avec une attention apportée au court terme de façon tout-à-fait excessive par les opérateurs financiers ; une certaine régulation internationale de ce marché devient urgente si on veut éviter la réintroduction de certains cloisonnements ;
- il ne faut pas reculer excessivement les ajustements de parité lorsque l'évolution des conditions économiques de base (les fondamentaux) paraissent les justifier.

Pour les PEC, trois suggestions peuvent être présentées en vue de discussion :

- essayer de maintenir une approximative stabilité des changes, tant entre les monnaies du groupe de Visegrad que vis-à-vis des monnaies communautaires (par exemple face à un panier des monnaies qui forment le noyau du SME) ;
- accepter temporairement une modification du taux de change assez fréquente si le différentiel d'inflation le justifie ;
- ne pas s'embarquer immédiatement dans une totale convertibilité en ce qui concerne les mouvements de capitaux à court terme, donc maintenir un certain contrôle des changes ; certes, cela complique quelque peu les opérations, mais il faut prioritairement éviter les mouvements "spéculatifs" de court terme, qui ne peuvent que biaiser l'orientation des spécialisations.

CONCLUSION

En l'état actuel des négociations politiques entre la Communauté et les PEC, il semble acquis qu'il faille organiser les relations commerciales dans la perspective de la complète adhésion à terme de ceux-ci à l'Union européenne. Cela entraîne des conséquences pour les deux partenaires :

- la Communauté doit montrer que son attitude d'ouverture à l'idée d'une adhésion pleine et entière est réelle et sans arrières-pensées ; elle doit pour cela apporter tout son concours à la transition économique des PEC et faciliter la restructuration de l'économie de ces pays dans un sens préparant l'adhésion ; cela implique une large ouverture aux produits d'Europe centrale, une aide publique, une stimulation aux investissements de partenariat. Les difficultés occasionnées de ce fait au système productif européen par la nécessité de substantiels ajustements dans certains secteurs doivent être traitées, non par un comportement de frilosité générateur d'un certain protectionnisme, mais par des mesures communautaires destinées spécifiquement à faciliter ces ajustements. Il en va de la crédibilité des déclarations de l'Union européenne et de leur influence sur la stabilité du continent européen tout entier.
- les PEC doivent organiser leur transition et définir leurs comportements dans cette perspective d'adhésion. Cela implique notamment que la mise en place du cadre législatif ou réglementaire de leurs économies doit être organisée en complète harmonie avec celui de l'Union européenne et être effectuée le plus rapidement possible, cela implique aussi qu'ils doivent se préoccuper de respecter intégralement les règles de fonctionnement d'une économie de marché ouverte (art. 3A), même si cela exige de profonds ajustements dans les modalités de gestion et les comportements mêmes des opérateurs ; cela implique enfin qu'ils se soucient de comprendre les raisons des réticences

manifestées dans la CE à la pleine ouverture immédiate de certains marchés, et la prudence de certaines attitudes gouvernementales dans la Communauté nécessaire pour obtenir l'adhésion de leurs populations en cette période d'intense chômage.



NOTES

1) Ce rapport reprend, prolonge et synthétise plusieurs notes de travail présentées aux colloques antérieurs organisés par TEPSA sur les relations entre la Communauté et l'Europe centrale (Budapest décembre 1992, Prague octobre 1993).

2) CE = Communauté européenne à 12, PEC = pays d'Europe centrale.

3) Il est temps d'abandonner les analyses faisant abstraction du chômage et de le mettre en pleine lumière, non pas du tout pour s'orienter vers des comportements protectionnistes systématiques qui, loin d'alléger le problème, risqueraient au contraire de dégrader encore plus la situation, mais pour trouver des formules assurant un équilibre (de second best ?) différentes de celles proposées par la théorie classique des relations commerciales et par les règles du GATT (qui les unes et les autres se placent implicitement dans des hypothèses de plein emploi) : elles seules permettront de lutter efficacement contre les tendances protectionnistes, que de simples déclarations incantatoires répétées lors de sommets successifs ne suffiront évidemment pas à faire reculer.

Concrètement, il faut alors, chaque fois qu'on envisage un accroissement de l'ouverture des marchés de la Communauté, essayer de discerner attentivement les effets possibles sur l'emploi interne. C'est bien ainsi que font, plus ou moins intuitivement, les hommes politiques, on ne peut que gagner en efficacité si leurs conseillers économiques affirment cette prévision. La seconde étape doit consister ensuite à rechercher les moyens de réduire les effets néfastes sur l'emploi afin de pouvoir accélérer l'ouverture ; elle ne peut être menée que branche par branche.

4) En plus des développements précédents, cette section 3 utilise largement les travaux du réseau des chaires Jean Monnet qui sont présentes dans le volume collectif L'Europe à géométrie variable, sous la direction de P. Maillet et Dario Velo, Prospective européenne, Ed. L'Harmattan, Paris, à paraître en juin 1994, notamment les ch. 4, 8 et 9 écrits respectivement par Pierre Maillet, Tibor Palankai, Paul Brenton.

igi ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

14255

21 GIUGNO 1994

BIBLIOTECA

COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
ENLARGEMENT AND DEEPENING**

**LA PLACE DU CITOYEN EUROPEEN ET L'EUROPEANISATION
DE LA SOCIETE CIVILE**

par Jacques PERTEK
Professeur au Centre Européen Universitaire
de Nancy⁽¹⁾

(1) Document de travail pour la "Commission identité et affaires culturelles" du
vendredi après-midi 15 avril

COLLOQUE TEPSA-CEU Avril 1994**Pr. J. Pertek, Universités de
Valenciennes et Nancy II****Premier schéma de rapport****Commission: Identité et affaires culturelles****Thème: La place du citoyen européen et l'europanisation de la société civile**

- L'approfondissement comme l'élargissement de l'Union européenne supposent - dans ces deux sens qu'ils entraînent et nécessitent - une participation plus large des citoyens et des personnes, ainsi que l'émergence et le développement d'une société civile européenne.

Création d'une identité de citoyen européen et europanisation des éléments constitutifs de la société civile relèvent de deux mouvements à la fois distincts et complémentaires. Toutes deux se traduisent par un accroissement du capital de droits et libertés des personnes. D'une part, sont créés de nouveaux droits et espaces de liberté. D'autre part, le champ d'exercice territorial de ces droits et libertés se trouve progressivement étendus, au rythme des élargissements.

- La citoyenneté de l'Union a pour origine le pour élément central le droit à la libre circulation des personnes dans ses différents aspects (droit d'entrée et de séjour, accès aux études, droit d'exercer une activité professionnelle).

Beaucoup reste à faire dans ce domaine pour lever progressivement les nombreuses exceptions et restrictions qui subsistent, qu'il s'agisse de la limitation de la durée du séjour (pour ceux qui n'exercent pas une activité économique) ou des activités réservées aux nationaux (une grande partie des emplois dans l'administration et certaines professions indépendantes).

Beaucoup reste à faire aussi pour permettre l'usage effectif de la libre circulation, notamment en matière de reconnaissance des diplômes et qualifications et en matière fiscale.

- La société civile n'est pas contre l'Etat; elle n'est pas un danger pour lui. De la même façon, l'Union européenne n'est pas menacée par l'europanisation de la société civile. Bien au contraire, cette europanisation est une condition indispensable, primordiale, du renforcement des fondements de la construction européenne, et donc de ses progrès.

L'identité européenne a de multiples facettes et se crée sur la base de solidarités diverses. Créer des solidarités au plan européen, donner une dimension européenne à celles qui existent, ce devrait être un objectif, en tant que tel, de l'action communautaire.

Dans ce cadre, comme au plan national, sont nécessaires à la fois le respect de l'autonomie de la société civile, l'élaboration d'un cadre juridique permettant la vie de ses diverses composantes et l'écoute des éléments constitutifs de la société civile.

- Avec les individus et les associations ou groupements divers, doivent pouvoir circuler les idées, comme circulent déjà les marchandises et les capitaux.

La libre circulation des idées suppose l'abolition de certains obstacles, qu'il s'agisse des restrictions subsistant dans le cadre national (respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit sont imparfaitement assurés) ou des restrictions résultant du maintien des frontières, visibles ou invisibles (les habitudes des administrations, créées pour gérer un espace partagé, divisé, sont difficiles à changer).

Elle suppose aussi des actions positives, notamment en raison de la diversité des langues.

Dans ces trois domaines, un rôle particulier est dévolu à l'enseignement, et plus encore à l'enseignement supérieur. Droit d'enseigner, droit d'être enseigné et de choisir son enseignement, dans Etat dont on n'est pas le ressortissant, reconnaissance des études et des qualifications, dans tous les Etats membres ou associés, élargissement de l'horizon des enseignements (dans les thèmes d'intérêt et dans le contenu), voilà autant de défis et d'exigences qui concernent, au premier chef, les universités.

Développer une identité européenne, c'est un programme aussi ambitieux que celui de la réalisation du marché intérieur. Plus difficile à réaliser peut-être, plus large en ce qu'il s'étend aussi aux autres composantes de l'Europe, il est sans doute plus passionnant. La méthode de réalisation du marché intérieur mérite d'être utilisée. Là aussi, il faut peut-être un objectif, une date-butoir pour la réalisation de ce programme. Pourquoi pas un nouveau 1er janvier 1993 - disons un 1er janvier 1999 - qui serait celui des citoyens, des libertés et de circulation des idées ?

Diverses mesures peuvent être envisagées pour:

- permettre aux personnes de circuler en Europe,
- permettre aux personnes et groupements de s'organiser au plan européen,
- permettre la libre circulation des idées.

1. Permettre aux personnes de circuler en Europe

- * circulation au cours de la formation (études et périodes de formation pratique)
- * circulation des professionnels: supprimer les restrictions en raison de la nationalité, qui sont en contradiction avec la création de la citoyenneté de l'Union
- * généralisation du droit de séjour et de résidence
- * besoin de faire progresser la reconnaissance des études et des qualifications, à des fins académiques en vue de l'exercice professionnel; l'accès aux études doctorales est un élément essentiel à cet égard
- * donner une dimension européenne : favoriser la convergence volontaire des curricula, développer la mobilité des enseignants (universitaires et professionnels), créer un passeport européen de qualification.

2. Permettre aux personnes et groupements de s'organiser au plan européen

L'eupéanisation de la société civile se réalise par:

- l'acquisition d'une dimension européenne par les éléments constitutifs des sociétés civiles nationales
- l'émergence et le développement d'éléments constitutifs d'une société civile européenne.

* associations:

- instituer la reconnaissance mutuelle des associations nationales
- élaborer un statut d'association européenne

* fondations:

- permettre la constitution de ce type de groupement volontaire (type Pays Bas) dans les Etats qui ne connaissent pas cette forme juridique
- créer un statut de fondation européenne

* professions libérales:

favoriser l'émergence d'organes de représentation fonctionnant sur la base d'une adhésion volontaire et d'un regroupement au plan européen

* universités:

- développer la composition multiculturelle et plurinationale des corps enseignants
- favoriser les liens directs: réseaux thématiques, programmes de coopération approfondie permettant la convergence volontaire des curricula (proposition Socratis)

3. Permettre la libre circulation des idées

- aide à la traduction (conclusions du Conseil culture du 12 novembre 1992)
- incitation à la publication multilingue dans les langues rares et deux langues majoritaires dans plusieurs langues majoritaires
- favoriser les recherches permettant la connaissance réciproque des systèmes sociaux, administratifs, juridiques et leur accès dans diverses langues
- accorder une place significative aux sciences sociales dans les programmes relatifs à l'éducation et à la recherche
- développer la dimension européenne des enseignements d'histoire, de géographie, de sociologie, de droit (dans les thèmes d'intérêt et dans le contenu)
- élaborer un statut européen de l'écrivain.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. <u>14255</u> 21 GIU. 1994
BIBLIOTECA

COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
 ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
 ENLARGEMENT AND DEEPENING**

**CULTURE ET IDENTITE POLITIQUE DES NOUVEAUX
 MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE**

par René SCHWOK
 Professeur à l'Institut Universitaire des Hautes
 Etudes Intrnationales (Genève)⁽¹⁾

(1) Document de travail pour la "Commission Identité et affaires culturelles" du
 vendredi après-midi 15 avril

L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE : ELARGIR ET APPROFONDIR
 COMMISSION "IDENTITE ET AFFAIRES CULTURELLES"

**CULTURE ET IDENTITÉ POLITIQUE DES NOUVEAUX MEMBRES DE
 L'UNION EUROPÉENNE**

par René SCHWOK

L'Union européenne pourrait s'élargir prochainement à l'Autriche, la Finlande, la Norvège et la Suède. Deux questions fondamentales restent pourtant dans l'ombre.

Premièrement, quelles sont les motivations profondes des réticences dans chacun de ces pays à l'égard de l'intégration européenne?

Deuxièmement, dans l'hypothèse où ces pays adhèreraient à l'UE, quelles valeurs apporteraient-ils et comment influeraient-ils en profondeur la culture politique de l'Union?

I LES RÉTICENCES PAR RAPPORT A L'UNION EUROPÉENNE

Aussi bien en Norvège, qu'en Suède, en Autriche et dans une moindre mesure en Finlande, on a pu constater de profondes réticences par rapport à l'éventualité d'une adhésion à l'Union européenne. Les sondages d'opinion attestent de ce phénomène depuis de nombreuses années. On n'a donc pas affaire à un euroscepticisme conjoncturel mais bien à des résistances structurelles.

Par conséquent, il est nécessaire d'analyser ces réticences. Les référendums sur Maastricht en France et au Danemark, ainsi que sur l'Espace économique européen (EEE) en Suisse ont montré à quel point il est dangereux de sous-estimer les méfiances de larges secteurs de la population par rapport à l'intégration européenne.

PLAN

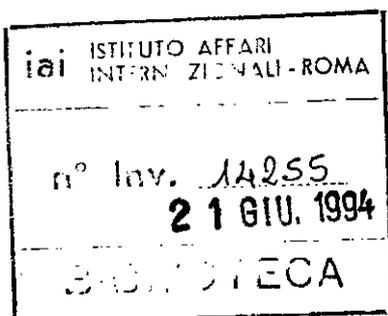
1. INTRODUCTION épistémologique sur la notion d'identité
2. ENSEIGNEMENTS des référendums sur Maastricht et l'EEE
3. Exemples de THEMES IDENTITAIRES
 - 3.1. La XÉNOPHOBIE (la libre circulation des personnes, "l'invasion étrangère", la "pureté" de la population).
 - 3.2. Les dangers pour L'AGRICULTURE (les mythes de la terre, du sol, le berceau du pays)
 - 3.3. L'attachement à une DÉMOCRATIE proximité (notions de consensus, de petit pays, méfiance par rapport aux politiciens et aux bureaucrates)
 - 3.4. La remise en cause de L'INDÉPENDANCE du pays (importance de sentiments neutralistes comme manières de se différencier par rapport à "l'étranger", symboles de souveraineté)
 - 3.5. La crainte d'une Europe dominée par L'ALLEMAGNE (en Norvège, en Autriche et dans une moindre mesure en Suède et en Finlande)

II. LES APPORTS A L'UNION EUROPÉENNE

Quelles seraient les implications pour l'Union européenne (UE) d'un élargissement à l'Autriche, à la Norvège, à la Suède et à la Finlande? Les apports de ces pays seront à la fois positifs et négatifs. Ils possèdent des cultures politiques qui les ont marqué tout au long de leur histoire et qui vont continuer à influencer leur manière de se comporter dans l'hypothèse de leur adhésion à l'Union.

EXEMPLES DE CULTURES POLITIQUES

1. En **POLITIQUE ÉTRANGÈRE**: cultures politiques peu enclines à des pulsions hégémoniques. L'Autriche, la Finlande et la Suède se déclarent toujours neutres. Et la Norvège, quoique membre de l'OTAN, est également peu disposée à intervenir dans les affaires des autres États.
2. En **MATIÈRE ÉCONOMIQUE**: cultures politiques correspondent assez au modèle unionien d'économie de marché planiste et sociale. Petits États sont très intéressés à développer leurs exportations car ils ne peuvent pas compter sur leur seul marché intérieur. Ils ne devraient pas contribuer à transformer l'UE en une forteresse protectionniste.
3. En **MATIÈRE SOCIALE**: sociétés fortement marquées par l'influence de la social-démocratie. Syndicats relativement puissants, partis socialistes importants, "welfare state" développé, secteurs nationalisés toujours présents. Conscience écologiste très développée.
4. **CONCEPTION du POLITIQUE**: méfiance par rapport aux grands projets, aux hommes politiques forts, aux bureaucraties.
5. **VISION DE L'EUROPE**: peu de "pathos" pour l'idée européenne, pragmatisme, cherchent plus à prendre qu'à apporter, méfiance par rapport à l'influence des grands États, peu favorables à la supranationalité.



M

COLLOQUE DES 15-16 AVRIL 1994
CENTRE EUROPEEN UNIVERSITAIRE DE NANCY
en collaboration avec
TRANS EUROPEAN STUDIES ASSOCIATION

**L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE :
ELARGIR ET APPROFONDIR**

**THE FUTURE OF EUROPEAN UNION :
ENLARGEMENT AND DEEPENING**

**IDENTITE EUROPEENNE ET DIVERSIFICATION
INSTITUTIONNELLE DE L'EUROPE**

par Louis-Philippe LAPREVOTE
Professeur à l'Université Nancy 2⁽¹⁾

(1) Document de travail pour la "Commission Identité et affaires culturelles" du vendredi après-midi 15 avril

L.-P. LAPREVOTE
(UNIVERSITE DE NANCY II)

IDENTITE EUROPEENNE ET DIVERSIFICATION INSTITUTIONNELLE DE L'EUROPE

Les résultats du premier référendum danois et du référendum français sur le traité de Maastricht, ont souligné la difficulté rencontrée par la Communauté européenne pour se faire comprendre et apprécier du grand public.

Comme en témoignent, certaines annexes du traité de Maastricht ainsi que les déclarations des récents Conseils européens, notamment celui de Birmingham (1992) et d'Edimbourg (1992), ou encore les références faites dans le cadre des travaux de la Commission et du Parlement, cette situation a conduit à mettre l'accent sur les soucis de démocratie et de transparence qui semblent désormais animer la construction européenne. Elle n'est pas sans rapport avec les précisions apportées régulièrement, par l'une ou l'autre des institutions, sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité. Cette situation a aussi été à l'origine des réflexions et des travaux menés sur les conditions techniques de la communication extérieure des institutions. On rappellera, pour mémoire, les communications récentes de la Commission au Parlement et au Comité Economique et Social sur la transparence dans la Communauté et sur l'accès du public aux documents des institutions de la Communauté. Ces deux documents datent respectivement de mai et juin 1993.

On peut, en revanche, s'arrêter sur deux autres documents: le rapport présenté par M. de Clerq au nom d'un Groupe d'experts désigné par la Commission pour étudier la politique d'information et de communication de la Communauté, et le rapport de la Commission de la culture, de la jeunesse et de l'éducation du Parlement européen présenté par M. Arie Oostlander.

Le rapport de Clerq a été rendu public en mars 1993. C'est un modèle de démarche aboutissant à des recommandations relevant du domaine des relations publiques. Dans une première étape, le Groupe d'experts a cherché à appréhender l'état de lieux pour "comprendre comment était organisé et diffusé le message européen à travers les institutions et les Etats membres, les organismes professionnels, les associations socio-culturelles et les médias". A ce stade le Groupe d'experts a notamment fait réaliser deux études d'opinion. La première a établi une synthèse des enquêtes effectuées par la Commission dans le cadre de l'Eurobaromètre. Cette étude a permis de cerner les grandes tendances des opinions publiques au sein des Etats membres. La seconde étude, fondée sur des interviews individuels avec des

citoyens des douze pays . porte sur des aspects plus qualitatifs. Dans une seconde étape, le Groupe d'experts s'est efforcé d'établir le diagnostic de l'actuel disfonctionnement de la communication au plan européen. Il se proposait alors d'aboutir à une étude analytique de la communication fondée sur l'ensemble des données recueillies. Enfin un troisième volet du rapport préconisait une stratégie de communication à mettre en place pour mobiliser les Européens afin qu'ils participent plus activement à la construction européenne.

Présenté par son auteur au cours d'une conférence de presse le 30 mars 1993, le rapport de Clercq a suscité de vives critiques de la part de certains milieux notamment journalistiques. Les critiques portent tant sur l'idée d'une politique d'information que sur certaines recommandations du rapport. Sur le premier point on prendra comme exemple la réaction d'Emmanuele Gazzo, Vice-Président de l'agence de presse "Europe". Sous le titre : "oui" à l'information européenne, "non" à une "politique de l'information". E. Gazzo écrit notamment dans le bulletin de l'agence Europe: "chaque fois que nous avons été sollicités à donner un avis sur ce que pourrait être "une politique de l'information" de la Communauté européenne, notre réponse a été qu'en tant que journalistes indépendants, nous étions hostiles à la notion même de "politique de l'information" émanant d'une autorité ou d'un pouvoir public, national, international ou "supranational". L'histoire et l'expérience nous ont appris que tôt ou tard les structures créées pour gérer une telle politique dégénèrent et deviennent des instruments utilisés par le pouvoir pour "filtrer" et orienter l'information, discriminer les destinataires, tenter d'imposer une certaine interprétation ou présentation de l'information, endoctriner et finalement manipuler la presse."

E. Gazzo poursuit que si le rapport de Clercq contient quelques réflexions et suggestions raisonnables et utiles, celles-ci sont "noyées dans un texte visiblement inspiré par des techniciens de la publicité (que l'on appelle pudiquement P.R.) pour lesquels la presse doit être utilisée en tant que véhicule de "communication", à savoir de propagande. Il est vrai que le rapport de Clercq contient quelques formules ambiguës comme celle-ci: " Les présentateurs et les journalistes doivent être particulièrement ciblés: ils doivent être convaincus d'eux-mêmes d'adhérer à l'Union européenne. Il est indispensable de changer leur opinion d'abord, afin qu'ils puissent devenir ensuite de véritables défenseurs de la cause européenne."

On comprend que, compte tenu de l'accueil réservé au rapport de Clercq, la Commission et le Parlement aient fait par la suite preuve de quelque prudence.

Ceci se manifeste de deux façon différentes. En premier lieu, pour en rester à ce point de notre exposé à l'action de la Commission, on remarque que dès la présentation du rapport de Clercq, le Commissaire Finheiro précise que celui-ci ne sera qu'un des instruments sur lesquels la Commission fondera sa stratégie. Il ajoute même qu'à son sens, si les diagnostics posés sont "tout à fait justes", la "thérapie proposée" n'est pas toujours "des plus acceptables". Et de fait dans les semaines qui suivent, la Commission

présentera un texte qui contient les principes de référence et les premières dispositions adoptées en vue d'améliorer sa communication. Au titre des principes, la commission retient : la transparence, l'adaptation à la demande d'information, la coordination entre les services fournisseurs d'information, la convivialité, ce dernier terme signifiant que la commission doit exploiter les possibilités offertes par les nouvelles formes de communication en prenant en compte que les principales sources d'information du public européen ne sont plus l'écrit, mais les médias audiovisuels et électroniques. La mise en oeuvre de mesures structurelles est immédiatement proposée pour améliorer une meilleure information, la coordination de l'information vis à vis de l'extérieur et le partenariat avec les journalistes. A l'occasion de l'inauguration du Centre européen du journalisme à Maastricht, le commissaire européen Pinheiro précise d'ailleurs en septembre 1993, son sentiment sur l'importance de la dimension européenne dans la formation des journalistes. L'action très concrète de la Commission semble avoir alors contribué à atténuer quelque peu les critiques énoncées contre le rapport de Clercq. Il en est de même pour le second rapport important sur la communication des institutions publié en 1993, le rapport OOSTLANDER élaboré au sein du Parlement européen. Celui-ci est déposé le 14 juillet 1993. Il contient une longue proposition de résolution sur l'information des jeunes et des citoyens de la Communauté. Comme tous les textes de ce genre, il s'ouvre sur une série de considérants avant d'en arriver à un ensemble de souhaits, de demandes et de préconisations techniques. Celles-ci seront pour la plupart d'ailleurs reprises dans une résolution du Parlement européen du 17 septembre 1993 sur la politique d'information de la Communauté. A titre d'exemple pour caractériser l'état de la réflexion du Parlement européen, on mentionnera deux considérants :

- considérant qu'un processus décisionnel complexe a entraîné une certaine opacité dans le fonctionnement de la Communauté, ce qui a eu pour conséquence de créer un déficit d'information et une difficulté à communiquer de la part de celle-ci

- considérant que la politique d'information et de communication doit viser à réduire le fossé existant entre le citoyen et la politique, c'est à dire :

- qu'elle doit s'adresser à tous les citoyens, qu'ils approuvent ou qu'ils critiquent la politique communautaire,

- qu'elle ne saurait s'adresser uniquement aux personnes concernées du point de vue professionnel ou institutionnel, mais doit au contraire s'étendre à un large public,

- qu'elle doit donner une idée claire et objective des valeurs de la Communauté,

- qu'elle doit préciser dans des termes accessibles à tous les citoyens, pourquoi et comment certains objectifs politiques sont poursuivis."

La résolution du Parlement européen visant à compléter le dispositif mis en place par la Commission, il n'est pas exagéré

de dire que la question de l'information et de la communication de la construction européenne a bien été une préoccupation majeure des deux dernières années au sein des institutions de la Communauté.

*
* *

A partir de ce rappel sur l'activité récente des institutions européennes en matière d'information et de communication, nous pouvons esquisser quelques conclusions et formuler quelques interrogations.

On notera, par exemple, que cette activité révélatrice des difficultés rencontrées par des institutions, participant à un même système, pour concevoir et arrêter les fondements d'une stratégie de communication cohérente dès lors que les institutions concernées n'ont ni la même légitimité, ni la même fonction, ni le même pouvoir et que leurs représentants n'ont peut être pas les mêmes cadres de références en matière d'information du public. On retiendra aussi que les problèmes de communication rencontrés par les Institutions européennes illustrent à nouveau la difficulté de concilier les objectifs d'organisations centrales avec les attentes de publics éloignés géographiquement et socio-culturellement. Ici sans doute faudrait-il faire application du principe de subsidiarité et mettre à contribution des réseaux décentralisés comme ceux qui représentent certaines O.N.G.

Deux remarques plus générales semblent encore s'imposer:

On soulignera d'abord que nous nous trouvons en présence d'une évolution des qualités sous lesquelles sont perçues les institutions européennes. Jusqu'à maintenant, celles-ci apparaissaient essentiellement sous leur aspect technique, comme fabriquant de normes et de réglementation, alors que désormais on cherche à mettre au premier plan les valeurs représentées par ce système et notamment les valeurs de la démocratie et du modèle démocratique libéral.

On constate par ailleurs que, malgré les sarcasmes de certains esprits qui se voulaient éclairés, on n'échappe pas à l'évocation des fondements éthiques et déontologiques des pratiques d'information et de communication, tels qu'ils étaient d'ailleurs formulés il y a près de trente ans par la Confédération Européenne des relations Publiques dans son code d'éthique.

Restent quelques questions en suspens. Par exemple: dès lors qu'il y a plusieurs centres de décision et que l'Europe organisée ne se limite pas à l'Union européenne n'y a-t-il pas quasi impossibilité d'affirmer une identité européenne. La multiplication des concepts d'Europe et des représentations de l'Europe sont-elles compatibles avec l'Europe?

On peut aussi rappeler que lorsque leur légitimité est appelée à être confirmée, soit dans le cadre de procédures statutaires, soit à l'occasion d'une crise, soit sous la pression

d'événements extérieurs toutes les organisations ont tendance à tenir des discours lénifiants sur la communication. Mais alors, il faut aussi se demander: qu'en reste-t-il si la pression extérieure subsiste. si la crise s'installe de façon endémique ou au lendemain de l'acte procédural? En d'autres termes, parlera-t-on encore de la communication des institutions européennes après le renouvellement du Parlement dans une Europe marquée par le chômage et la guerre à ses frontières. L'avenir pourrait nous dire ce qu'il en sera plus vite que nous ne le pensons.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 14255
21 GIU. 1994

BIBLIOTECA