

9 mars 2001

CYCLE DE CONFÉRENCES AUX ÉTATS-UNIS

26 mars - 4 avril 2001

Où va l'Union Européenne ?

**Exposé de Jacques Delors
Mars 2001**

Lorsque, dans les années qui ont suivi la fin de la guerre de 1939-1945, est né le projet politique de l'Europe moderne, la formule qui revenait le plus souvent pour caractériser ce projet était « la construction des États-Unis d'Europe ». La référence à la grande démocratie américaine était transparente. C'est le mot d'ordre du fameux congrès de La Haye en 1948 et celui qui revient sans cesse dans les travaux du Comité Jean Monnet qui ont accompagné les premiers pas de l'aventure européenne moderne. Cette formulation serait aujourd'hui considérée comme trop naïve, et elle a d'ailleurs été abandonnée dans les discours sur l'Europe. C'est qu'entre temps, l'expérience aidant, nous nous sommes rendu compte de la difficulté d'un tel projet. L'Europe politique n'est pas la construction ex nihilo d'une démocratie naissante. Elle se constitue progressivement par l'intégration d'États nations qui se sont solidement constitués au cours de deux siècles d'histoire européenne et dont la permanence est têtue. Cette forme d'organisation politique reste le lieu privilégié de formation et d'expression de la volonté démocratique pour les citoyens européens. Elle explique que nous essayons en réalité d'inventer une forme d'organisation politique qui ne ressemble à rien de ce qui a été fait jusqu'à présent dans le monde. C'est la première idée que je voudrais exprimer : l'Union Européenne n'est pas un État qui aurait trouvé son périmètre, sa forme d'organisation et ses règles démocratiques : c'est un chantier en perpétuelle construction sur lequel il faut regarder la pancarte : « work in progress ».

La deuxième idée que je voudrais avancer est que cette construction ne peut

être comparée à un long fleuve tranquille qui élargit sans cesse son lit. Il y a eu certes, des périodes d'euphorie et d'expansion. Mais il y a eu aussi des crises sévères et des périodes de paralysie dues non seulement à des conflits classiques d'intérêts, mais aussi à des divergences non avouées sur la finalité de l'aventure. C'est pourquoi, lorsqu'on parle de l'Europe, il faut toujours se poser la question : « qu'est-ce qui domine actuellement l'état de la construction européenne ? ». Il me paraît clair, de ce point de vue que nous sommes actuellement dans une période d'expectative. Nous nous sommes élargis à quatre reprises, passant de 6 à 15 États membres sans nous préoccuper de la façon dont nos institutions pouvaient convenir à cette augmentation du nombre, qui s'accompagnait de plus grandes disparités économiques, sociales et culturelles. Nous sommes à la veille d'un nouvel élargissement, en particulier aux Pays d'Europe Centrale et Orientale, qui peut nous mener à 27 participants ou plus, avec des disparités sans commune mesure avec celles du passé. C'est ce qui explique la grande difficulté que nous rencontrons pour régler les problèmes liés à la prise de décision au sein du Conseil des ministres et au fonctionnement de l'exécutif européen.

Ces remarques préliminaires me paraissaient nécessaires pour aborder la suite de mon propos : où en sommes nous de la formulation du projet européen ? Quels objectifs donner au projet de réunification de l'Europe en direction des Pays d'Europe Centrale et Orientale ? Sous quelle forme maintenir vivant l'objectif d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples » ?

I. Le projet européen : une ambition politique avec l'économie comme instrument.

L'idée politique de l'Europe moderne, contrairement à ce que l'on entend souvent dire, n'est pas d'essence matérielle, mais philosophique. Elle recouvre deux intuitions de ceux que l'on a qualifiés de « pères de l'Europe » : celle d'une réconciliation durable entre des peuples qui s'étaient livrés à plusieurs guerres fratricides, et celle d'une crainte de voir l'Europe marginalisée par l'histoire.

Le pardon et la promesse

La première intuition est remarquablement illustrée par les écrits d'Hannah ARENDT, cette grande figure de la pensée occidentale qui, n'oubliant pourtant rien, nous proposa le paradigme du pardon et de la promesse. En abordant ce thème redoutable, Hannah ARENDT n'entend pas nier l'impardonnable, ni recommander l'oubli. Mais en associant le pardon et la promesse, elle permet de recréer la vie, de réintégrer dans la communauté des hommes libres et respectueux de la liberté des autres, ceux que le poids du passé, des remords, voire de la culpabilité, aurait pu conduire à l'exclusion et à la négation de tout espoir. Elle a traité de ces thèmes dans «*La condition de l'homme moderne*» paru en 1961, bien après l'appel du 9 mai de Robert Schuman. Notre

philosophe fait appel à l'Évangile pour étayer sa thèse : «Si vous pardonnez aux hommes leurs manquements, Dieu vous pardonnera aussi...» Comment ne pas rapprocher cette référence de celle que fait constamment Robert SCHUMAN à sa foi chrétienne. Les termes sont un peu différents, mais l'esprit est le même. Retenons cette citation prélevée dans son recueil «*Pour l'Europe*» : «Et par un paradoxe qui nous surprendrait, si nous n'étions pas chrétiens - inconsciemment chrétiens peut-être - nous tendions la main à nos ennemis d'hier, non simplement pour pardonner, mais pour construire l'Europe de demain ». Quelle profondeur et quelle modernité dans cette règle de conduite ! Le pardon sans l'oubli, la promesse pour permettre à l'autre de ne pas s'enfoncer dans le désespoir ou la vengeance. Songeons à ce que pourrait être la force de cette règle appliquée aujourd'hui en Bosnie et au Kosovo. Ne se lèveraient-ils pas, dans chaque camp, des hommes et des femmes capables à la fois de pardonner et de s'allier la promesse que pourrait proposer l'Union Européenne, précisément par l'engagement mutuel et contractuel. Ainsi, planterait-on quelques jalons pour la paix, avec le concours et l'aide de l'Union. Ainsi, constituerait-on ces solidarités de fait, dont Robert SCHUMAN disait qu'elles seraient le plus sûr ciment de la compréhension mutuelle et de la coopération, puis de la réalisation d'un projet commun. Ce projet, il nous a été donné en héritage.

Le refus du déclin

Mais on n'insiste jamais assez sur l'angoisse qu'avaient les pères de l'Europe à l'idée que celle-ci soit marginalisée par l'Histoire. Ils voyaient bien venir la

montée en puissance des États-Unis d'Amérique, l'émergence des puissances asiatiques, la décolonisation, les nécessités de la reconstruction. Je pourrais citer tout un florilège de déclarations en ce sens. Cette volonté d'une capacité politique internationale de l'Europe est aussi un legs de l'Histoire. Un grand espace économique entraîne certaines contraintes, mais elles sont moins grandes que celles qu'impose la volonté de jouer un rôle dans le monde, non seulement sous forme de grands discours mais en défendant des solutions concrètes et en intervenant s'il le faut, quitte à risquer la vie de certains de nos compatriotes.

Mais cet idéal européen allait très vite se heurter aux dures réalités de la vie politique quotidienne. Une première fois à l'issue du Congrès de La Haye avec la création du Conseil de l'Europe qui, dans l'esprit de ses instigateurs devait jouer un rôle constituant pour la création des « États-Unis d'Europe ». On sait qu'il n'en a rien été, même si cette assemblée continue à jouer un rôle déterminant pour les progrès de la démocratie et du respect des droits de l'homme dans la grande Europe. On sait également qu'après bien des péripéties, le projet ambitieux d'une Communauté Européenne de Défense allait échouer en 1954 et que, faute de mieux et pour rassurer les uns et les autres, allait se constituer l'Union de l'Europe Occidentale. Les temps ont certes changé, mais le problème demeure : comment faire de l'Europe unie un acteur politique qui compte ? L'inspirateur, Jean MONNET, tournait ses perplexités dans sa tête. Il le raconte ainsi dans ses mémoires : « Qu'est-ce qui pourrait lier, avant qu'il ne soit trop tard, la France et l'Allemagne, comment

enraciner dès aujourd'hui, un intérêt commun entre les deux pays ?». Ce fut la mise en commun de ce qui était à l'époque, le nerf de la guerre : le charbon et l'acier. La construction économique de l'Europe, manœuvre de contournement d'une question politique qui avait été éludée à deux reprises, est née de là.

Au commencement, était l'économique

C'est ainsi que la mise en commun de ressources économiques a longtemps constitué le ciment principal de la construction politique de l'Europe : le charbon et l'acier dans un premier temps, puis l'énergie atomique, puis le marché commun, espace de libre circulation pour les personnes, les marchandises, les services et les capitaux. Lorsqu'il a fallu trouver un support à la relance de l'intégration européenne par l'Acte Unique, le projet sur lequel j'ai recueilli l'accord des chefs d'État et de Gouvernement, ce fut l'objectif 92, la création d'un grand marché sans frontières. La décision, prise à Maastricht, de créer une monnaie unique et de faire évoluer la Communauté Économique Européenne vers une Union Économique et Monétaire est venue parachever cette construction qui couvre désormais - du moins potentiellement - toutes les dimensions de la vie économique.

S'il fallait stimuler la compétition grâce à ce grand marché, il convenait également d'asseoir le « vouloir vivre ensemble » des européens, sur la coopération -en matière monétaire avec le SME et dans le domaine de la

recherche-. Il était aussi nécessaire de traduire concrètement le sentiment de solidarité entre les Européens, par les politiques de développement régional et d'amélioration des structures économiques, dont les ressources ont été multipliées par 7 en quinze ans. Cette solidarité s'exprime également par le dialogue régulier que j'ai institué entre les organisations patronales et les syndicats de travailleurs.

Il est aujourd'hui de bon ton de critiquer cette méthode en la qualifiant de « théorie de l'engrenage » : chaque progrès dans l'intégration économique appelle de nouveaux efforts d'intégration. On a pu le vérifier dans les premières années du marché commun où les six pays membres réalisèrent les intégrations programmées avant les échéances prévues. Ou encore, à partir de 1985, où l'adoption de l'objectif 92 d'un marché unique induisait un changement du traité - ce fut l'Acte Unique - puis le renforcement des politiques communes et des moyens financiers qui lui étaient consacrés. Une autre illustration de l'engrenage peut être trouvée dans l'émergence, dès 1988, de l'idée selon laquelle l'avènement d'un grand marché appelait une monnaie unique. Selon cette présentation, lorsque l'Europe serait parvenue à un degré suffisant d'intégration économique, l'intégration politique en découlerait spontanément.

Cette présentation me paraît partielle. J'ai déjà indiqué que les fondateurs de l'Europe avaient une vision philosophique et sociale de leur projet, ainsi que l'ambition de lui donner une capacité politique d'expression et d'intervention

dans les affaires du monde. Leur attribuer cette vision naïve du politique naissant spontanément de l'économie ne résiste pas à l'examen des textes. Il reste que, dans la pratique, cette théorie de l'engrenage a été mise en œuvre et a produit les résultats que j'ai décrits. Elle continue d'ailleurs à fonctionner : nous voyons bien aujourd'hui que la réalisation de l'Union Économique et Monétaire appelle un effort d'harmonisation sociale et fiscale, même si nous n'avons pas encore pu nous mettre d'accord sur la façon de nous y prendre. Mais il est tout aussi clair que nous avons atteint le stade où le politique ne peut plus se cacher derrière l'économie, et doit s'affirmer en tant que tel. Le Traité de Maastricht a prévu le développement de la coopération européenne dans des domaines qui sont au cœur de la souveraineté des États : la politique étrangère et la défense, la police et la justice, sans parler de la monnaie. Il n'est plus possible de traiter de telles questions si l'Europe reste un « objet politique non identifié ». C'est d'ailleurs tout l'objet du débat qui va s'ouvrir dans l'Union jusqu'en 2004.

La méthode dite communautaire

L'héritage de l'Union européenne, c'est aussi une spécificité institutionnelle qui la rend profondément différente des organisations internationales classiques. Elle repose sur la Commission « qui dispose d'un pouvoir de décision soustrait à toute autorité nationale, gouvernementale ou législative. C'est en ce sens qu'on peut parler d'une autorité supranationale, protégée par une juridiction supranationale. Elle doit son existence au vote concordant des législateurs

nationaux mais, du moment qu'elle existe, la communauté vit sa vie propre et est désormais soustraite aux aléas et aux fantaisies de la politique nationale ». Ainsi parlait Robert Schuman de la Haute Autorité CECA dont la Commission actuelle est l'héritière. C'est sur cette base que s'est constitué le « triangle institutionnel », qui répartit les fonctions législative et exécutive entre trois organes : Le Conseil qui représente l'intérêt des États, le Parlement celui des peuples, et la Commission, garante permanente de l'intérêt commun.

Pour bien comprendre ce qui se passe actuellement, il faut également souligner que le Traité de Maastricht a reconnu le rôle institutionnel du Conseil européen qui se réunissait jusqu'alors de façon informelle. Cette réunion, au moins quatre fois par an des Chefs d'État et de Gouvernement, assistés de leurs seuls ministres des affaires étrangères est devenu l'organe suprême d'impulsion de l'activité politique européenne. En ce sens, il coiffe le triangle institutionnel classique, ce qui exige une bonne synergie entre celui-ci et le Conseil Européen.

Ce système, comme l'expérience l'a prouvé, permet une bonne préparation des projets, un processus clair de décision et une bonne exécution. Si le triangle institutionnel fonctionne bien et est convenablement relié au Conseil Européen, il est possible d'avancer, de gagner en lisibilité, de trouver les voies de la responsabilité démocratique et donc de la citoyenneté. Si au contraire, le triangle s'enlise, pour de multiples raisons, si la Commission ne se voit pas reconnue dans la plénitude de ses droits et de ses devoirs, si le Conseil des

Ministres ne joue plus son rôle d'arbitre et de synthèse, alors le système perd en efficacité et en transparence. Tel est le risque que court actuellement l'Union Européenne, d'autant qu'elle doit faire face au défi du nombre d'adhérents qui, en soi, pose de redoutables problèmes d'organisation des institutions et des méthodes de travail.

En effet, le Traité de Maastricht, dans le même temps où il élargissait considérablement le champ de l'intégration européenne, a introduit un doute sur la méthode de cette intégration. Son organisation en « piliers » réserve la méthode du triangle institutionnel au seul premier pilier et est peu explicite sur la nature de l'exécutif destiné à mettre en œuvre la coopération dans les domaines de la CFSP et de la Justice et des Affaires Intérieures. Cette ambiguïté est à l'origine d'une tentation de gérer les domaines correspondants selon une pratique classique de simple coopération entre des États souverains, qui ne correspond pas à l'ambition originelle de l'Europe politique et laisse sans réponse la question de savoir qui est en charge de défendre l'intérêt commun de l'Union. Plus grave encore, l'habitude de traiter des sujets nouveaux avec de nouvelles méthodes contamine le premier pilier, dit « communautaire » et introduit la même incertitude sur la nature de l'exécutif. Je ne dis pas que cet effort de novation ne soit pas utile. Je m'inquiète du caractère désordonné qu'il prend et de l'ambiguïté qu'il introduit sur l'organisation de la chaîne de décision dans l'Union. C'est dire que le chantier de la réforme institutionnelle est toujours ouvert.

II. La réunification de l'Europe : un projet géopolitique

L'élargissement est en vue. Le Traité de Nice apporte une réponse - bonne ou mauvaise, ce n'est pas notre sujet - à toutes les questions institutionnelles qui pouvaient faire obstacle à l'intégration de nouveaux membres. Sur proposition de la Commission, il a adopté une « feuille de route » des négociations qui rend possible l'adhésion des premiers d'entre eux en temps utile pour participer à l'élection du Parlement européen en 2004. Cet élargissement est notre objectif prioritaire : un immense chantier aux difficultés parfois exagérées par certains, mais souvent sous-estimées par d'autres. D'où une liste de problèmes difficiles que je ne reprendrai pas ici, mais qui appellent cette juste observation de Günter VERHEUGEN, le membre de la Commission chargé de ce dossier : «le plus dur reste à faire pour mettre les Quinze d'accord».

La visée géopolitique

Les deux parties de l'Europe ont été séparées, arbitrairement, durant ce dernier demi-siècle, du fait de Yalta et de la guerre froide. Ces événements pèsent lourd dans les consciences et dans les comportements. Mais n'oublions pas d'autres séparations qui, au cours des siècles, du fait de l'histoire et de la géographie, ont affecté notamment les pays aujourd'hui candidats : le schisme

d'Orient d'abord et la séparation des églises orientales de celle de Rome, la conquête ottomane ensuite, le poids des souffrances et frustrations sous le régime communiste, et, ceci étant la conséquence de cela, les profondes disparités dans le développement économique et social. Nous allons accueillir de vieilles nations - mais de jeunes États, placés sous le signe de la discontinuité, des pays dont les frontières ethniques ne coïncident pas toujours avec les frontières politiques et qui ont le légitime souci d'affirmer leur souveraineté retrouvée.

Avons-nous vraiment cherché à comprendre des mentalités et une histoire différentes de la nôtre ? Reconnaissons-le. Au-delà des difficultés inhérentes à l'adaptation économique et législative de ces pays à la situation de l'Union, il existe bien des malentendus d'ordre politique et culturel. Aussi, devrions-nous nous exercer, selon la formule d'un sénateur tchèque, Josef JARAB, «à reconnaître les différences pour les respecter et en tirer les leçons».

Souvent marqués par leur douloureux passé, moins nantis matériellement que nous le sommes, les Européens de l'Est et du Centre sont plus ouverts que nous à ce «rêve européen». Ne les décevons pas, par des promesses illusoires ou démagogiques. Demandons leur plutôt d'apporter leur pierre à la construction commune, sans leur dissimuler les obstacles qui restent à franchir.

Notre mission historique est ainsi de rassembler tous les pays d'Europe, mais avec des objectifs réalistes correspondant à notre diversité accrue. La

mondialisation nous oblige d'ailleurs à constituer ce grand ensemble capable d'en tirer tous les avantages escomptés et d'en éviter les excès. Nous pouvons bâtir un ensemble géopolitique qui pourra servir d'exemple le jour où les organisations internationales et les grandes nations voudront bien fixer les règles du jeu d'une mondialisation réussie. Cette grande Europe doit offrir à ses membres un espace de paix active, le cadre pour un développement durable et enfin, un espace de valeurs vécues dans la diversité de nos cultures et de nos traditions :

La paix, finalité constante de la construction européenne

Cette Grande Europe devra d'abord consolider la paix à l'intérieur de ses frontières

Il y faudra du temps et de l'argent, de la méthode aussi, pour normaliser la situation dans les Balkans, pour assurer les droits des minorités, pour mettre en œuvre une politique équilibrée de l'immigration, pour lutter contre la criminalité internationale. Au surplus, notre devoir est précisément d'assurer cette paix, par des relations de coopération étroite avec notamment la Russie, sans oublier l'Ukraine, mais aussi avec les pays du Sud de la Méditerranée. On conviendra qu'il y a beaucoup de chemin à parcourir sur une ou deux décades, que l'Union Européenne devra faire appel à ce qu'il y a de meilleur dans son idéal de solidarité et dans sa méthode pour aboutir à ce grand ensemble géopolitique de l'Atlantique à l'Oural, des pays nordiques aux pays de l'Afrique centrale. Ainsi avons-nous à réfléchir sur l'avenir de l'Organisation de Sécurité et de Coopération en Europe, comme sur le futur de la convention de Lomé qui nous lie aux pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Autrement dit, que les Européens se sentent responsables de la paix sur tout leur territoire et aussi dans leur voisinage compris au sens large. Enfin, dans une perspective plus globale, la relation transatlantique doit être clarifiée et renforcée, les malentendus levés et la coopération approfondie avec les États-Unis et les ensembles américains.

Un espace solidaire

En ce qui concerne la dimension proprement économique, nous avons à maintenir et à inventer

Acceptons-nous toujours d'appliquer le triptyque qui sous-tend le traité de 1987 dit de l'Acte Unique : la compétition qui stimule (grâce au marché unique), la coopération qui renforce, la solidarité qui unit ? Ce qui veut dire une réflexion franche et ouverte sur les politiques communes, leurs moyens, leurs méthodes qui peuvent aller de l'intervention directe sous forme de financements et d'assistance technique, jusqu'à la simple concertation, ouvrant au jugement des pairs, entre les États membres. J'y suis pour ma part favorable, ayant précisément conçu la philosophie et le contenu de l'Acte Unique. À cet égard, le prochain rendez-vous pour l'agenda financier sera crucial. Il faut en discuter dès maintenant, sans oublier la dimension extérieure du problème : l'Union Européenne est le premier donateur au monde pour l'aide au développement et l'action humanitaire. Entend-elle le demeurer ? Mais envisager un projet de développement durable va plus loin. Voulons-nous assumer l'exigence d'une croissance économique respectueuse de la nature et des temps sociaux ? Les pays candidats sont effrayés à l'idée d'atteindre les normes déjà prévues par l'Union. Et pourtant, nous ne sommes qu'au début de la réflexion et de l'action pour construire un monde d'équilibre et de sécurité.

Enfin, comme se plaisent à le souligner nos amis des pays candidats, sommes-nous assez ouverts à l'apport qui est le leur, à un dialogue des civilisations, à un effort commun de mémoire. Ou bien, dans une tentative d'unification forcée, refusons-nous d'intégrer nos spécificités, et aussi nos désaccords raisonnables, c'est-à-dire ceux qui ne nous empêchent pas de vivre et de progresser ensemble.

Le besoin de revenir aux sources

Pour réaliser ces objectifs ambitieux, la grande Europe sera confrontée aux défis que représentent un nombre accru de participants et une hétérogénéité considérablement accrue à tous points de vue. Pour assurer sa cohésion et son bon fonctionnement, il ne sera plus possible de s'accommoder d'autant d'improvisations institutionnelles qu'actuellement : il faudra revenir à l'esprit de la méthode communautaire. Plus nous sommes nombreux, plus elle s'impose comme la seule pouvant concilier efficacité, lisibilité et contrôle démocratique, surtout dans les domaines couverts par ce que j'ai appelé «les finalités raisonnables de la Grande Europe».

La place de la Commission est au cœur du dispositif, avec son monopole d'initiative maintenu. La Commission ouvre les chantiers dans le cadre strict des traités, prépare les décisions, en informe les opinions publiques, sélectionne, après une soigneuse concertation avec les représentants des pays

membres, les grandes options à trancher. Ainsi se trouverait facilitée la tâche d'un Conseil de 30 Ministres qui ne peut se payer le luxe de lourds et improductifs tours de table. La Commission est aussi indispensable pour faire respecter les règles du jeu (politique de la concurrence), les normes communes (environnement, social, sécurité alimentaire), pour mettre en œuvre des politiques communes (agriculture, cohésion économique et sociale) ou les coopérations (recherche et développement, convergences macro-économiques, ...).

Sur ces bases, le Conseil des Ministres - qui est, en fin de compte, le décideur - pourrait à nouveau fonctionner de manière satisfaisante, depuis l'annonce d'un projet jusqu'à la décision. Un Conseil des Ministres dits « des affaires générales », se réunissant deux fois par mois, à Bruxelles, pourrait assurer les priorités et les cohérences, préparer soigneusement le Conseil Européen, où il ne serait plus question que de fixer les grandes orientations, dans le cadre desquelles agiront les autorités nationales comme les instances européennes.

Quant au Parlement Européen, de plus en plus impliqué, avec succès, dans son rôle de co-législateur, il lui reviendrait également de rapprocher la politique européenne de citoyens trop distants ou trop pris dans l'instantanéité imposée par les médias. Nous devons réfléchir à une meilleure coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux qui demeurent la traduction de la souveraineté nationale et sont plus proches des citoyens.

En d'autres termes, la méthode communautaire n'a pas à être réinventée, mais simplement à être adaptée et revivifiée, au moyen d'innovations qui renforcent l'efficacité et le caractère démocratique de l'ensemble.

III. Le projet politique : vers une fédération d'États nations

Ce projet ambitieux d'intégration de la grande Europe va mobiliser bien des énergies et des moyens. Il ne doit cependant pas nous détourner de la poursuite de notre projet de doter l'Europe d'une capacité politique lui permettant d'être agissante sur la scène mondiale et de constituer un partenaire fiable pour les Etats-Unis et les autres acteurs mondiaux.

Si c'est toujours cela que nous voulons, il faut se fixer cinq objectifs essentiels :

1. **Réussir l'Union économique et monétaire** dont les débuts - je le répète inlassablement - sont laborieux d'un certain côté, mais encourageants de l'autre. Mais il est nécessaire d'établir une coopération équilibrée entre la Banque Centrale - détentrice du pouvoir monétaire - et le pouvoir économique. Celui-ci doit s'appuyer sur une coordination plus étroite entre des politiques macro-économiques et sur un marché financier unifié.

2. **Expérimenter des actions communes de politique étrangère.** Je dis bien des actions communes - je ne dis pas une politique étrangère unique à laquelle je ne crois pas - avec tous les atouts dans la même main. L'Europe ne peut mener une action de politique étrangère que si celui qui la conduit dispose de la capacité diplomatique, des atouts économiques, financiers ou autres et, le cas échéant, du recours à la force d'intervention rapide en voie de constitution. Bien des progrès restent à accomplir.

- 3 **Créer un espace de sécurité pour les citoyens.** Cette question de sécurité déborde la lutte contre la criminalité et la paix civile. Elle porte tout autant sur la sécurité par rapport à notre environnement naturel que sur la sécurité par rapport à la qualité de la nourriture ou des médicaments.

- 4 **Faire participer ces mêmes citoyens à ce projet politique.** Cette attente des citoyens est difficile à prendre en compte, mais on ne s'en sortira pas avec un débat élitiste, en disant que ce projet de portée historique n'est pas compréhensible par l'ensemble des citoyens. Il faut expliquer, expliquer, expliquer... et aussi écouter et créer des structures plus simples et plus « democratic accountable ». C'est tout le débat que les chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé d'ouvrir à toutes les institutions, associations et même simples citoyens.

5 **Assurer un équilibre qui n'existe pas aujourd'hui, entre notre Est et notre Sud.** La politique euro-méditerranéenne doit faire l'objet d'une réévaluation et les relations avec les pays en développement doivent rester dans nos priorités. La question de l'équilibre entre l'Est, où nous allons nous élargir, et le Sud, constitue une condition indispensable pour la mise en œuvre de nos idéaux de paix et de coopération internationale.

L'accent mis sur notre grand voisinage ne signifie pas, pour autant, que nous nous désintéressions du reste du monde. Il suffit de se renvoyer aux multiples accords qui nous lient à l'Amérique centrale et latine, comme aux pays d'Asie et d'Océanie.

L'exigence de simplicité et de transparence

Nous ne pourrions pas réaliser ces objectifs si nous restons dans la confusion et la complexité actuelles. Il nous faudra être inventeurs de simplicité, de façon à être plus efficaces et à permettre aux citoyens de se retrouver dans le fonctionnement politique de cet ensemble. C'est pourquoi j'ai proposé que l'Union européenne évolue vers une fédération d'États nations. Seule une entité politique de cette nature peut permettre de maintenir l'équilibre nécessaire entre la permanence vitale de nos nations et des institutions supranationales dotées d'une réelle capacité politique. Seul un fédéralisme assumé dans ce sens permettra aux responsables et aux citoyens de savoir

« qui fait quoi », en vertu du principe de subsidiarité qui n'a de sens que dans une organisation fédérale.

Quand je regarde fonctionner l'Union actuelle, il m'apparaît clair que tous ses États ne sont pas prêts à sauter le pas vers cette forme d'intégration politique. Il faudra donc tirer toutes les conséquences du principe énoncé en son temps par M. Genscher, selon lequel aucun pays membre ne peut être obligé à aller plus loin qu'il ne le souhaite, mais qu'à l'inverse, celui qui ne veut pas aller plus loin ne soit pas en mesure d'empêcher les autres de le faire. C'est pourquoi j'ai également proposé que, dans un premier temps, cette fédération d'États nations prenne la forme d'une avant garde ouverte. A l'appel d'un groupe de pays désireux de poursuivre l'aventure d'intégration entamée il y a cinquante ans, ceux qui le veulent et le peuvent s'y joindraient dès le départ, ou pourraient la rejoindre à tout moment à condition d'en respecter l'esprit et les institutions.

L'avant-garde n'est pas l'Europe à deux vitesses

Lorsque, il y a plus d'un an, j'ai lancé cette idée d'avant-garde, depuis reprise en particulier par Joschka Fischer, j'ai très vite été soupçonné de chercher à cantonner les futurs nouveaux adhérents dans un statut déprécié. C'est pourquoi je tiens à préciser que, dans mon esprit, la ligne de démarcation entre les membres de l'avant garde et les autres n'est pas liée à l'ancienneté de leur adhésion, mais à leur libre volonté d'aller plus avant dans l'intégration politique. Rien ne s'oppose à ce que les actuels candidats s'y intègrent dès le départ ou aient vocation à la rejoindre s'ils ne peuvent en remplir immédiatement toutes les exigences. L'expérience de la monnaie unique, à laquelle participent désormais tous ceux qui le souhaitent, nous démontre que, dans cette affaire, la volonté politique pèse plus lourd que les disparités économiques de départ.

Le Traité de Nice ouvre une autre formule pour concilier le maintien du dynamisme de l'intégration et la construction de la grande Europe élargie. C'est l'assouplissement des conditions de création des « coopérations renforcées » prévues par le Traité d'Amsterdam mais restées sans application depuis. Sur des projets déterminés, des groupes d'États s'associeraient librement, selon une configuration adaptée à chaque cas et à condition de ne pas nuire au fonctionnement de l'ensemble de l'Union. Nous jugerons sur pièce ce qu'il en est de cette ouverture. Soit elle continue à rester lettre morte et nous serons renvoyés à la question de l'avant-garde. Soit, au contraire, elle est mise en œuvre et risque alors d'être victime de son succès et d'accroître encore la

complexité du fonctionnement de l'Union en multipliant les configurations et les formules institutionnelles. C'est pourquoi je continue à penser que seule la formule de l'avant garde constituée en Fédération d'États Nations peut nous apporter la simplicité et la transparence dont nous avons tant besoin.

Cette avant-garde doit être dotée de ses propres institutions, bâties sur le modèle du triangle institutionnel, le seul à même de concilier la permanence de nos États et la création d'une entité politique supranationale dotée d'une capacité politique. La fédération des États aurait ainsi son propre Parlement et son propre Conseil des Ministres, mais la Commission resterait la même pour tous assurant ainsi, comme c'est sa mission, la cohésion entre l'Union dans son ensemble et son avant garde ouverte. Plusieurs formules sont envisageables pour mettre en œuvre ce schéma, que je laisse au débat qui va s'ouvrir le soin d'approfondir et de discuter.

*

* *

Vous le savez certainement, les conclusions du Conseil européen de Nice

prévoient l'organisation d'un grand débat sur l'avenir de l'Union. Celui ci doit associer les gouvernements, le parlement européen, les parlements nationaux, les syndicats et les forces de la « société civile ». Il a été lancé par la présidence suédoise le 9 mars et doit conduire dans un premier temps à une déclaration politique à la fin de cette année, pour déboucher, en 2004 sur une nouvelle conférence des États.

Je souhaite que ce discours ne soit pas de pure forme, mais permette réellement de répondre aux questions que j'ai abordées avec vous. Je souhaite également qu'il ne se résume pas à une discussion sur les institutions quel que soit l'habillage tapageur que l'on donne à celle-ci : constitution de l'Europe, association des Parlements nationaux, réécriture des Traités. Ce qu'il nous faut, c'est commencer par le commencement : nous reposer d'abord la question de ce que nous voulons faire ensemble pour rechercher ensuite les institutions et autres moyens les mieux adaptés à ce projet. Si nous ne le faisons pas, nous nous trouverions dans la situation de l'idiot du proverbe chinois qui, au lieu de regarder la lune, regarde le doigt qui lui montre la lune.