

CYCLE

**“QUELLE PRÉSIDENTENCE FRANÇAISE
POUR QUELLE EUROPE ?”**

*Les enjeux de la présidence française
de l'Union européenne*

*Compte rendu du séminaire
organisé par l'Ifri à Bruxelles le 24 juin 2008*



Programme
“Quelle présidence française
pour quelle Europe ?”



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Compte rendu rédigé par Guillaume Adam et revu par Olivier Louis

Ce programme reçoit le soutien du groupe international d'audit et de conseil Mazars et du cabinet d'avocats Gide Loyrette Nouel



Ce programme bénéficie d'un partenariat avec le portail Euractiv.fr



ISBN : 978-2-86592-416-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00
Fax : 33 (0)1 40 61 60 60
Courriel : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 - Bruxelles, Belgique
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15
Courriel : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| AVANT-PROPOS | 2 |
| SEANCE D'OUVERTURE : ALLOCUTIONS DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DE JEAN-PIERRE JOUYET | 4 |
| PREMIERE TABLE RONDE : LE NON IRLANDAIS OUVRE-T-IL UNE NOUVELLE CRISE INSTITUTIONNELLE EN EUROPE ? | 15 |
| DEUXIEME TABLE RONDE : L'EUROPE ET SES VOISINS..... | 32 |
| TROISIEME TABLE RONDE : LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET MONETAIRE DE L'UNION EUROPEENNE..... | 52 |
| ALLOCUTION D'ALAIN LAMASSOURE : L'EUROPE : COMMENT RATTRAPER DIX ANS DE RETARD ? | 69 |
| QUATRIEME TABLE RONDE : LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE..... | 80 |
| DISCOURS DE CLOTURE : THIERRY DE MONTBRIAL..... | 95 |

AVANT-PROPOS

Afin de susciter la réflexion et les débats sur les enjeux de la présidence française de l'Union européenne du second semestre de 2008, l'Ifri a organisé un cycle de séminaires et un colloque sur le thème général « **Quelle présidence française pour quelle Europe ?** ».

Onze séminaires se sont tenus d'octobre 2008 à septembre 2009. Ils ont traité les sujets suivants :

- Les questions institutionnelles : « Un traité simplifié vraiment compliqué ? »
- La politique de voisinage et l'élargissement : « Quelles frontières pour l'Union européenne ? »
- La politique de l'énergie : « La libéralisation du marché européen de l'énergie renforce-t-elle ou affaiblit-elle l'indépendance énergétique de l'Europe ? »
- La politique agricole commune : « Une Europe sans la politique agricole commune ? »
- La politique industrielle : « Comment concilier compétitivité et protection sociale au sein de l'Union européenne ? »
- Les conséquences du vote négatif de l'Irlande sur le traité de Lisbonne : « Après le non irlandais, que faire ? »
- La gouvernance économique de l'Europe de la zone euro : « Quelle gouvernance économique pour la zone euro ? »
- L'immigration : « L'immigration, une chance pour l'Europe ? »
- La lutte contre le réchauffement climatique : « La lutte contre le réchauffement climatique, nouveau marqueur de l'identité européenne ? »
- L'Europe de la Défense : « Bientôt dix ans de PESD : quel bilan et quel avenir ? »

Chacun de ces séminaires, à l'exception de celui sur les conséquences du non irlandais, a donné lieu à la rédaction d'un compte rendu qui est disponible sur le site de l'Ifri.

L'Ifri a également organisé à Bruxelles, à la veille du commencement de cette présidence, un colloque qui reprenait les principaux thèmes des séminaires. Grâce à l'appui du bureau de Bruxelles de l'Ifri, Ifri-Bruxelles, ce colloque a pu réunir plus d'une vingtaine d'exposants de très haut niveau, députés européens, hauts fonctionnaires de la Commission et du gouvernement français, experts reconnus, avec le concours du secrétaire d'État français aux Affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet. L'assistance d'environ

200 personnes a marqué son intérêt pour les sujets débattus par de nombreux commentaires et questions.

Il sera intéressant de comparer ces travaux préparatoires avec le contenu réel de cette présidence. Comme bien souvent, les événements sont venus bousculer les plans les mieux agencés : le conflit entre la Russie et la Géorgie et la crise financière mondiale ont complètement modifié les priorités que la présidence s'était données. Mais ces événements ont fait apparaître, avec plus d'éclat que jamais, le besoin d'Europe dans un monde qui cherche de nouveaux repères.

SÉANCE D'OUVERTURE : ALLOCUTIONS DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DE JEAN-PIERRE JOUYET

Thierry de Montbrial, directeur général de l'Ifri, a ouvert ce colloque par quelques remarques préliminaires.

En référence à l'échec du référendum irlandais relatif à la ratification du traité de Lisbonne, Thierry de Montbrial observe que le « train a déraillé ». Il souligne que l'élargissement de l'Europe à un nombre croissant de pays rend moins probable la ratification d'un traité européen, car elle requiert l'unanimité des États membres.

Il a d'autre part rappelé que la nécessité d'un traité constitutionnel court, centré sur les questions essentielles, lui est apparue dès la fin des années 1990. Un tel traité ne devrait régler que les questions institutionnelles les plus importantes, laissant le contenu des politiques et les questions de détail à des instruments juridiques plus faciles à modifier. À titre d'exemple, la Constitution américaine de 1787 n'a que quelques pages. Elle est toujours en vigueur car elle laisse aux organes législatifs et exécutifs et à la Cour suprême de larges champs d'actions et d'interprétations, permettant une adaptation permanente aux évolutions de la société. Un tel texte serait d'ailleurs beaucoup plus facile à faire adopter. Malheureusement, ce ne fut pas la voie choisie pour le projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe et le traité de Lisbonne se présente, lui, comme une série d'amendements aux traités existants.

Il a invité à réfléchir à la question suivante : bien que continuer à vivre sous l'empire du traité de Nice puisse être considéré comme dommageable pour l'Union européenne, les États membres doivent-ils continuer à élaborer dans la douleur des textes qui ont ensuite peu de chance d'être ratifiés ?

Il a ensuite introduit l'allocution d'ouverture de Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État aux Affaires européennes. Il l'a invité à répondre à deux questions majeures :

- La présidence française de l'UE et ses grands projets seront-ils affectés par le non irlandais ?
- Quelles perspectives pour l'Europe au-delà de la présidence française ?

Jean-Pierre Jouyet a prononcé l'allocution d'ouverture du colloque consacré aux « enjeux de la présidence française de l'Union européenne » (source : Ministère des Affaires étrangères et européennes sur le site <www.diplomatie.gouv.fr>).

« Cher Thierry de Montbrial,

Chers Amis,

Je suis très heureux d'intervenir devant l'Ifri à Bruxelles. Son implantation est maintenant solide grâce à l'œuvre de Thierry et de ses collaborateurs, dont Olivier Louis et Jacques Mistral que je salue. Il y a bien effectivement un déraillement, même si l'Europe ne s'est pas arrêtée le 13 juin. Et il ne faut pas se le cacher, le résultat irlandais entame le processus de consolidation de la construction européenne.

[...]

Ma conviction profonde, c'est que le traité de Lisbonne est un bon traité. Pour reprendre les mots du président Napolitano, aux côtés duquel j'ai eu l'honneur d'ouvrir les États généraux de l'Europe ce samedi à Lyon, si nous voulons, nous, Européens, continuer à exister et peser sur le cours du monde, nous devons être capables de nous donner le minimum de règles pour décider et agir ensemble. C'est l'enjeu du traité de Lisbonne. L'Union européenne ne pourra pas gagner en efficacité sans réformes, sans moyens adéquats et sans un nouvel élan démocratique. Le président Napolitano l'a dit de la manière la plus claire.

Ma deuxième conviction est que nous devons également changer de méthode, pour rendre notre action plus lisible et plus politique. Les conclusions du dernier Conseil européen font 25 pages, mais les débats ont porté essentiellement sur deux sujets et deux seuls : les conséquences du référendum irlandais ainsi que les prix des produits alimentaires et du pétrole. Pour que l'engagement du Conseil européen, c'est-à-dire des 27 chefs d'État et de gouvernement qui le composent, soit mieux compris, nous devons nous en tenir, dans la communication institutionnelle, aux messages essentiels. Il en est de même pour l'organisation des Conseils ou des sessions du Parlement européen. Je pense qu'il y a un décalage entre une mécanique institutionnelle, certes forte mais parfois lourde, et les messages politiques qui sont attendus par l'opinion. Nous n'avons pas tant de messages à faire passer que nous le croyons parfois et la confusion des messages, leur multiplicité et leur surabondance brouillent encore un peu plus l'image de l'Europe.

Ma troisième conviction, c'est que la poursuite du projet européen dépend de son appropriation par les jeunes générations. Pour être clair, aujourd'hui cette appropriation fait défaut. Nous l'avons noté en France, lors du référendum, aux Pays-Bas également, mais le révélateur irlandais a encore une fois été le plus puissant. Si vous prenez les chiffres de l'Eurobaromètre de la Commission suite aux résultats irlandais, vous constatez que 60 % des jeunes ont voté contre le projet de traité et que 72 % des étudiants ont voté contre. Il est inutile d'aller chercher plus loin les raisons du non. La principale faiblesse se retrouve parmi les jeunes, et parmi les jeunes les plus éduqués. Cela veut dire que l'Europe est quasiment absente des préoccupations des jeunes. Ils ne se sentent pas partie prenante d'une communauté de projets ou de destin. Comment le pourraient-ils d'ailleurs dès lors que l'Europe est à peine enseignée à l'école, absente des médias et des discours politiques si ce n'est, trop souvent dans nos pays, quand il s'agit de trouver un bouc émissaire ? En règle générale, c'est la Commission qui sert le mieux de bouc émissaire. C'est pour cette raison que nous devons avoir le courage de nous donner les moyens de démocratiser et d'élargir les programmes de mobilité des jeunes, je pense notamment à Erasmus pour les étudiants, à Leonardo pour les apprentis ou encore au service volontaire européen. Trop d'incompréhensions sont encore à l'œuvre dans nos pays et seule la mobilité, c'est-à-dire

l'apprentissage des différences et de la diversité, surtout dans une Europe à 27, peut contribuer à y remédier. Bien sûr, le résultat de ces efforts ne portera que sur le long terme. L'Europe doit être, avant tout, tournée vers les jeunes et leurs exigences si nous voulons combattre certaines dérives populistes. Celles-ci sont le premier ennemi de l'Europe, nous l'avons vu lors de la campagne irlandaise.

La présidence française n'apparaissait déjà pas facile à l'origine, compte tenu de la période où elle se déroule dans l'histoire européenne : fin de la législature du Parlement européen, fin du mandat de la commission et environnement institutionnel marqué par le processus de ratification du traité de Lisbonne. Elle semble maintenant encore plus délicate à exercer : le contexte économique et financier n'est pas favorable et le non irlandais nous impose d'obtenir des avancées réelles pour répondre aux préoccupations concrètes des citoyens. Il nous faudra écouter nos amis irlandais avant d'examiner les voies d'une possible solution institutionnelle. L'agenda sera très important car il ne peut y avoir de « passage en force ». Il n'y aura pas de « passage en force » à l'égard du peuple irlandais. Nous ne devons ni être autistes ni être immobiles. Nous devons être à l'écoute pour avancer. C'est en cela que l'agenda est extrêmement important : nous ne savons pas combien de temps cela prendra, nous ne connaissons pas la réaction des Irlandais ou la forme que cette réaction prendra, ni quand elle pourra être soumise aux autres membres du Conseil européen.

Sur le plan institutionnel, le dernier Conseil européen a clarifié la situation quant à la poursuite du processus de ratification. Le Royaume-Uni a ratifié le Traité avant le Conseil européen. [...] En Suède, des assurances ont été données. Reste la République tchèque, où vous avez une situation politique intérieure assez délicate à comprendre et à maîtriser. Le Traité doit être soumis à la Cour constitutionnelle pour un jugement à la fin du mois de septembre ou au début du mois d'octobre. Des élections régionales et sénatoriales ont lieu au mois d'octobre, sur deux tours, et il y a un congrès du principal parti démocrate et socialiste qui a lieu, je crois, avant la fin de l'année. Il mettra aux prises, au vu des résultats des élections, les trois protagonistes majeurs, c'est-à-dire le président, Vaclav Klaus, le Premier ministre, Mirek Topolánek et le maire de Prague. La situation intérieure est complexe, mais quelle que soit cette complexité intérieure, il me paraît important que la République tchèque aille dans le bon sens. Surtout considérant que c'est la République tchèque qui assurera la présidence de l'Union européenne après la France. Elle est d'ores et déjà assurée, compte tenu du non irlandais, d'avoir une présidence dite pleine, ce qui était une de ses revendications majeures. Voilà les difficultés devant lesquelles nous nous trouvons.

Au-delà de ces questions, nous devons privilégier pendant la présidence française le traitement d'enjeux concrets, et le faire de façon politique. Il nous faut éviter l'hiatus récurrent de la construction européenne entre une stratégie de moyen terme qui est juste – on voit bien que l'Union européenne permet de réguler, de maîtriser davantage l'ordre mondial économique, financier, sécuritaire, démographique ou climatique – et des aspirations citoyennes qui sont le plus souvent de court terme et qui paraissent le plus souvent non satisfaites. C'est ce que l'on a vu ces dernières semaines, dans plusieurs pays, avec la situation des pêcheurs ou des transporteurs face à la hausse des prix des carburants. On voit bien qu'il y a un problème de réactivité, à court terme, par rapport à un projet qui est parfaitement juste. Je prends deux exemples. En ce qui concerne la pêche, il est évident que pour pêcher, il faut de la ressource. Il est normal que la Commission, dans ses fonctions, fixe le volume de la ressource. C'est nécessaire pour que ce métier continue à exister. Il est normal aussi qu'il y ait des adaptations, que nous limitions le trafic routier pour des raisons écologiques dans un certain nombre de pays et que des mécanismes d'eurovignettes se mettent en place. Mais quand tout se passe au même moment, dans un environnement énergétique bouleversé, les tensions et contradictions apparaissent, entre des logiques de

moyen terme parfaitement justes et des préoccupations de court terme qui ne sont pas satisfaites.

C'est dans ce cadre-là que nous nous efforcerons de travailler sur nos priorités que vous connaissez. Je vais simplement les rappeler. D'abord, La première, c'est de trouver un accord politique sur le paquet « énergie-climat », pour contenir les effets du changement climatique en réduisant de 20 % les émissions de dioxyde de carbone d'ici 2020 et promouvoir les énergies renouvelables afin d'être prêt pour la conférence de Copenhague en 2009.

Nous devons aussi faire en sorte que la politique énergétique européenne soit améliorée, notamment en ce qui concerne la sécurité énergétique, avec des actions pour mieux maîtriser la consommation d'énergie, faire fonctionner l'espace européen de façon unifiée et solidaire, en développant les interconnexions d'est en ouest, du nord au sud – nous aurons à la fin de la semaine à Saragosse, un sommet franco-espagnol important sur ces questions – et renforcer la politique énergétique extérieure. On a vu le week-end dernier que nous devons encore avoir un dialogue renforcé avec les pays producteurs lorsque nous abordons les questions du prix de l'énergie. Au vu de ce sommet de Doha, nous voyons bien que nous devons encore renforcer notre capacité extérieure dans le domaine énergétique. Et au-delà de ces impératifs de sécurité et de solidarité énergétiques, restent les réponses que nous serons en mesure d'apporter à l'envolée durable des prix des matières premières. Si nous restons sur les appréciations actuelles, nous devons également apporter des réponses sur le pouvoir d'achat des citoyens, dans un contexte d'un déséquilibre entre l'offre et la demande mondiale d'énergie et de mouvements spéculatifs, même si ceux-ci ont une importance moindre que ce que l'on en dit de manière générale.

Le deuxième, c'est ce qui est proposé en matière de maîtrise des flux migratoires avec le pacte européen sur l'immigration et l'asile. Il doit engager, pour la première fois, les États membres et les institutions européennes dans des lignes de conduite communes pour gérer les flux migratoires sous tous leurs aspects : immigration économique, sécurité aux frontières maritimes et terrestres, en Europe centrale et orientale, au sud de l'Europe, de la mer Égée à la mer Méditerranée, lutte contre l'immigration illégale, développement de convergences sur les politiques de régularisation, définition de politiques d'intégration et d'asile. Avoir une structure permanente d'appui à la politique d'asile à Bruxelles serait quelque chose qui paraîtrait intelligent. Mais nous trouvons là des traditions nationales extrêmement diverses, comme en témoigne le compromis a minima qui a été trouvé avec la directive dite « retour ». Nous devons bien évidemment aussi développer une stratégie de développement ambitieuse en partenariat avec les pays d'origine de l'immigration.

Troisièmement, nous aurons à mener le débat sur le bilan de santé de la politique agricole commune dans un contexte marqué par les nouveaux défis alimentaires mondiaux et les attentes des consommateurs en matière de sécurité alimentaire et de productions durables.

Enfin, le dernier point qui sera délicat et qui est peut-être le plus affecté par le non irlandais, c'est la relance de l'Europe de la défense. L'expérience de ces dix dernières années nous enseigne que le développement de la politique européenne de sécurité et de défense dépend moins du cadre institutionnel que de la volonté politique. C'est en cela que nous avons une chance de définir des orientations communes et de trouver un accord politique au Conseil sur la politique européenne de sécurité et de défense à la fin de l'année, c'est-à-dire au mois de décembre. Les moyens des Européens ne sont pas à la hauteur des menaces. Nous nous sommes donc donnés comme objectif de doter l'Union européenne d'une stratégie de sécurité actualisée pour la prochaine décennie, afin de mettre à jour

l'analyse commune des nouvelles menaces. Nous souhaitons également renforcer les capacités civiles et militaires de gestion de crises autour de nouveaux projets capacitaires structurants, qui doivent nous permettre de renforcer les capacités opérationnelles de planification et de conduite d'opération. Nous devons mieux planifier et conduire les opérations militaires et civilo-militaires au niveau européen. Enfin, nous voulons porter notre effort sur l'industrie de défense en parvenant à un accord politique sur le paquet « défense » de la Commission européenne.

Notre ambition s'inscrit dans une vision politique renouvelée de la PESD, qui affirme sa complémentarité entre la défense européenne et l'OTAN. Mais je le dis très clairement, avant le sommet de l'OTAN qui aura lieu au printemps prochain à Kiel et à Strasbourg : il n'est pas question de faire de la PESD un simple appendice civilo-militaire de l'OTAN alors que la France réintégrerait le commandement intégré. Ce que nous voulons, c'est un rééquilibrage entre le rôle de l'OTAN et les moyens de la PESD, et que les composants de la PESD restent au niveau européen, qu'elles soient militaires ou civilo-militaires. Nous n'accepterons pas de confusion entre les deux au service de l'OTAN.

J'ajoute que nous poursuivrons les efforts en cours sur la stabilisation des marchés financiers, la stratégie en faveur de la croissance et de l'emploi, l'Europe de l'avenir ainsi que le renouvellement de l'agenda social de l'Union européenne. Il y aura une dimension sociale forte durant la présidence française de l'Union européenne puisque nous aurons à traiter du projet de directive sur la représentation des salariés dans les groupes européens, ainsi que de la question des droits qui s'attachent à la mobilité, c'est-à-dire les droits de sécurité sociale, les droits à la retraite que vous gardez lorsque vous êtes amené à travailler ou à séjourner à l'étranger pendant un certain temps, en faisant attention à ce que cela ne remette pas en cause les règles de sécurité sociale nationales, pour éviter de faire, dans le domaine de la santé, ce qui a été fait, il y a quelques années, dans le domaine de la libre prestation de service avec la directive Bolkestein. Enfin, nous souhaitons également, sur la base de propositions de la Commission, arriver à lutter plus efficacement contre les différentes formes de discrimination, plus particulièrement le handicap. Il y aura une discussion avec nos partenaires sur le caractère plus ou moins général et ambitieux du texte qui sera proposé.

Nous souhaitons également promouvoir une politique de retour à l'emploi. C'est peut-être même ce qui caractérisera la dimension sociale de la présidence française. Comme vous le savez, en France, Martin Hirsch s'y emploie. Nous avons noté que ces politiques, dites d'inclusion active, étaient partagées par plusieurs de nos partenaires, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

L'Europe est une aventure collective. Elle doit le rester, c'est pourquoi je ne crois pas que l'on puisse en l'état actuel poursuivre cette aventure en isolant certains. Les Européens doivent s'unir et développer leur conscience commune pour faire rayonner leur modèle de société, un modèle fondé sur la solidarité, l'efficacité et la diversité. C'est ainsi que, selon le mot de Jean Monnet, nous pourrions contribuer à « un monde meilleur ». Nous sommes à un moment où le destin hésite, et quand le destin hésite, c'est plus que jamais aux hommes et aux femmes de volonté de s'unir pour que nous puissions continuer à le maîtriser. »

Thierry de Montbrial, en introduction à la séance de questions, a souligné que le programme de la présidence française est très ambitieux. En effet la France ne dispose que

de six mois pour le mettre en œuvre et la présidence de l'Union européenne ne dispose d'aucun pouvoir propre.

Selon **Ferdinando Riccardi**, Jean-Pierre Jouyet sous-estime le rôle de la spéculation dans l'augmentation du prix du pétrole. Or, le ministère américain de la Justice considère qu'il s'agit d'un facteur important de hausse du prix du pétrole. Par ailleurs, le G8 a également décidé de mettre ce thème à l'étude, considérant qu'il s'agissait d'un thème majeur.

Jean-Pierre Jouyet réfute en réponse certaines études selon lesquelles la spéculation serait à l'origine de plus de 50 % de la hausse du prix du pétrole. Les mouvements spéculatifs sur les trois marchés principaux de Chicago, Londres et Genève expliqueraient plus raisonnablement 20 % de cette augmentation.

Thierry de Montbrial précise que le prix réel du pétrole en valeur actualisée dépasse celui atteint lors du deuxième choc pétrolier de 1979. Cependant, à cette augmentation s'ajoute celle des prix des autres matières premières qui est du même ordre que celle connue pendant la Seconde Guerre mondiale. Dans les années 1970, l'envolée des prix des matières premières n'était en effet pas générale et ne concernait que le pétrole et le gaz.

Un des auditeurs, ancien membre de Gaz de France, souligne en premier lieu que l'Europe de l'énergie progresse particulièrement dans la mise en place du marché intérieur de l'énergie. On peut considérer que ce marché est plus unifié en Europe qu'aux États-Unis ou au Canada.

Il estime en second lieu que le consommateur est le grand absent des rapports consacrés à l'avancée du marché intérieur de l'énergie. Ni la mise en place et les effets pratiques de ce marché, ni l'avis du consommateur n'apparaissent en effet dans ses études. Les méthodes européennes de législation sont donc imparfaites.

Selon **Jean-Pierre Jouyet**, l'auditeur a raison d'insister sur le problème du marché européen de l'énergie. L'unification du marché est nécessaire, mais elle ne doit pas se réaliser par des méthodes qui conduisent à l'affaiblissement des opérateurs européens au nom de doctrines de la concurrence. Pour cette raison, l'Europe n'est pas allée au-delà des principes de régulation qui garantissent l'accès aux réseaux d'infrastructures à un certain nombre d'opérateurs. Ces méthodes avaient déjà été éprouvées dans le domaine des télécoms.

Aujourd'hui, l'Europe ne peut en rester à la création d'un marché unique de l'énergie en Europe mais doit raisonner en termes d'infrastructure et de solidarité énergétique au sein de l'UE. Il conviendrait de prolonger les mécanismes de marché permettant de fixer les prix par des mécanismes d'interconnexion, de sécurité d'approvisionnement, notamment par des coopérations plus fortes entre États, ainsi que par des politiques de stockage et de distribution plus transparentes.

L'énergie influe sur le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. La question centrale est donc de savoir si l'organisation du marché européen permet d'obtenir la meilleure offre d'énergie pour les ménages et pour les entreprises. Cet objectif n'apparaît pas pleinement atteint dans le strict cadre de la politique d'unification du marché intérieur.

Une enseignante s'est réjouie de l'attention consacrée par Jean-Pierre Jouyet aux jeunes et à l'enseignement dans le débat européen et souhaite une multiplication des programmes européens pour les jeunes.

Cependant, elle a relevé lors du débat sur le Traité constitutionnel en France que la formation des enseignants d'économie en matière d'Union européenne semble avoir été réalisée par l'association Attac. Les blogs traitant de sujets économiques se sont en effet multipliés, mais les professeurs qui y apportent leur contribution semblent incompetents. La qualité de la formation des enseignants est capitale, car ils forment eux-mêmes les jeunes. Or, l'Europe demeure absente de leur formation.

Il faut également tenir compte de la façon dont on présente la question posée par référendum. En France, le fait d'avoir envoyé l'intégralité du Traité constitutionnel aux Français n'était pas judicieux car ils ne connaissaient pas les politiques européennes développées depuis 1957. Dans ce contexte, la découverte de termes comme la « concurrence pure et parfaite » a pu avoir une influence sur l'« inconscient » des électeurs et les conduire à voter non.

En Irlande, la question posée lors du référendum relatif au traité de Lisbonne était incompréhensible par le « citoyen moyen ». Or, ce dernier répond non quand il ne comprend pas la question qui lui est posée. Un effort de pédagogie sur la formulation des questions est donc nécessaire.

Jean-Pierre Jouyet a d'abord reconnu que la formation des enseignants aux problématiques européennes est insatisfaisante en France et qu'elle a été biaisée par certaines associations. Cette problématique n'est pas sans lien avec la question du contenu de l'enseignement de l'économie au lycée, thème ayant fait l'objet d'un rapport de Michel Pébereau.

Selon Jean-Pierre Jouyet, les actions des institutions que sont la Commission européenne, la Banque centrale européenne, le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale font l'objet de caricature dans les manuels d'économie de terminale. Ses institutions sont en effet décrites comme des « machines à opprimer » et à « fabriquer de l'inégalité ».

Jean-Pierre Jouyet relate une discussion qu'il a eue avec un de ses fils au cours de laquelle il essayait de lui expliquer quel était le rôle véritable de ces institutions internationales. Son fils lui a répondu qu'il aurait zéro s'il reprenait cette description dans son devoir d'économie. Ceci est très préoccupant et démontre que la qualité de la formation des enseignants est une question fondamentale.

Jean-Pierre Jouyet a ensuite rappelé que l'ambition initiale des rédacteurs du traité de Lisbonne, comme l'a indiqué Thierry de Montbrial, était de faire un traité court. Néanmoins, cet objectif a été rendu impossible du fait des mécanismes inhérents à la nature juridique des traités. Le traité de Lisbonne est en effet plus complexe car il est présenté comme une série d'amendements, article par article, des traités antérieurs.

La pédagogie à l'égard des peuples européens ne doit pas se faire deux ou trois mois avant le référendum mais de manière beaucoup plus précoce. Les textes soumis au vote doivent également être mieux expliqués. Or, les débats sur les projets de réformes des traités européens ont été concentrés sur deux à trois mois en France, aux Pays-Bas et en Irlande.

Il est enfin légitime de se demander si le référendum est l'instrument adapté pour la ratification des engagements internationaux de cette nature. Il existe en effet des facteurs intérieurs et des problèmes de lisibilité qui influencent le résultat du scrutin : en Irlande, la principale motivation du non a été l'incompréhension du traité de Lisbonne par les Irlandais.

Thierry de Montbrial s'élève contre une certaine conception de la démocratie en Europe qui tend à considérer que seule la démocratie directe est véritablement démocratique.

Une logique inverse prévalait quelques décennies plus tôt. Le général de Gaulle a, par exemple, été accusé de césarisme en 1958 lorsqu'il a voulu introduire l'élection du président de la République au suffrage universel direct dans la Constitution de la V^e République. C'est la raison pour laquelle il a été contraint d'attendre 1962 pour faire adopter cette réforme par référendum.

Paul Taylor, European Editor à l'agence Reuters, partage le diagnostic de Jean-Pierre Jouyet concernant le manque d'identification des jeunes au processus de construction européenne. À ce titre, quelles actions de la présidence française de l'UE sont destinées aux jeunes ?

Paul Taylor a également évoqué la création d'un service de coopération européen. Il pourrait prendre modèle sur le programme Erasmus et allier l'idéalisme des jeunes et un engagement au service du développement des pays du Sud. Le label et le financement de ce service de coopération pourraient être européens. Ne serait-ce pas un moyen de donner aux jeunes européens une idée plus positive de l'Europe à la sortie de leurs études ?

Selon **Jean-Pierre Jouyet**, il convient de faire progresser deux dossiers afin d'ériger la jeunesse au rang des priorités européennes. D'une part, l'élargissement et la démocratisation des programmes européens (Erasmus, Leonardo) pourraient permettre de créer d'ici cinq ans un droit à la mobilité des jeunes en Europe (stage, expérience professionnelle, universitaire ou associative).

D'autre part, il a envisagé un service européen de coopération et de développement. Les besoins dans le domaine du développement, notamment en matière alimentaire et de coopération entre le Nord et le Sud, amènent à penser qu'un service civil européen de coopération et de développement conduirait les jeunes à se mobiliser pour la cause européenne. Ceci donnerait du sens à un engagement européen qui fait aujourd'hui défaut.

Les jeunes perçoivent les avantages professionnels tirés de l'Europe mais non les avantages issus d'une ambition européenne. Si la portée du projet européen est réduite, les jeunes ne voient pas dans quelle mesure ils sont concernés par l'Europe. Le développement d'un service civil européen de coopération et de développement pourrait donc renforcer leur engagement européen.

Jean-Pierre Jouyet partage par ailleurs l'analyse de Thierry de Montbrial sur la démocratie en Europe. Il n'existe en effet pas de formes de démocratie inférieures à d'autres et il ne peut être soutenu que la démocratie directe est la forme suprême de la démocratie.

Pendant longtemps, la démocratie directe, critiquée notamment par des courants de pensée de gauche, n'a pas été considérée comme supérieure à la démocratie représentative. Dans l'ère médiatique actuelle, la démocratie représentative, quintessence de la démocratie, est considérée comme une « démocratie au rabais ». Cette conception de l'histoire et de la démocratie est inexacte et conduit aux difficultés rencontrées aujourd'hui en Europe (les échecs aux référendums en France, aux Pays-Bas et en Irlande).

Si l'on se projette dans les années 1950, l'Europe aurait certainement connu les mêmes difficultés institutionnelles si les traités originels avaient été soumis à référendum. Le projet de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) n'aurait pas nécessairement été approuvé par référendum, compte tenu des oppositions idéologiques beaucoup plus fortes à cette époque. La Communauté européenne de défense (CED) a d'ailleurs été rejetée par le Parlement français en 1954.

Thierry de Montbrial rappelle que Maurice Faure, ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères signataire du traité de Rome le 25 mars 1957, considérait que ce traité n'aurait jamais été ratifié en France, si la crise de Suez de 1956 n'avait pas détourné l'attention des Français vers d'autres priorités que l'Europe.

Suzanne Nies, responsable d'Ifri-Bruxelles, s'est interrogée, au-delà de la question de la République tchèque, sur les possibilités de faire avancer l'option d'un second vote irlandais lors de la présidence française de l'UE. Quels sont les scénarios possibles ?

Jean-Pierre Jouyet justifie son développement approfondi sur la République tchèque afin de mettre en évidence le fait que les scénarios tchèque et irlandais sont différents. La France a ainsi essayé de les séparer l'un de l'autre, objectif atteint lors du dernier Conseil européen de juin 2008.

Dans le cas irlandais, la présidence française (soit le président de la République française, soit le ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner, soit Jean-Pierre Jouyet) se rendra en Irlande le 11 juillet 2008 pour avoir des entretiens avec les autorités irlandaises et rencontrer les relais d'opinions et les associations irlandaises. La présidence française doit se faire un sentiment sur le malaise et les interrogations suscitées par l'Europe en Irlande.

Les Irlandais doivent pouvoir exprimer ce dont ils ont besoin, comment ils souhaitent s'organiser à l'avenir, et dans quels délais, pour trouver une solution de sortie de crise. Jean-Pierre Jouyet reconnaît ne pas avoir de réponses pour le moment sur ces trois points : les Irlandais pourraient souhaiter insister sur le respect de la neutralité ou sur les dispositions liées à la Charte des droits fondamentaux ou encore sur les valeurs religieuses, notamment la question de l'avortement. Ils pourraient également désirer obtenir de la part de leurs partenaires et de l'Union européenne des garanties sur une plus grande prise en considération du bien-être des citoyens, une meilleure réactivité, notamment par des aides à certaines professions, ainsi que des programmes européens à destination des jeunes.

Selon Jean-Pierre Jouyet, il faudra analyser si les conséquences des demandes irlandaises impliquent ou non de « rouvrir le traité », sachant qu'une très grande majorité d'États membres, dont la France, ne le souhaitent pas.

Les Irlandais devront également indiquer à leurs partenaires européens la date, la nature et les bases d'une nouvelle consultation de leur population sur le traité de Lisbonne. Il s'agit d'une question délicate. Il semble que la présidence française pourra, sans faire trop pression sur l'Irlande, arriver à l'issue de son mandat à définir un cadre pour « remettre les 27 États membres sur un même rail ».

Même s'il serait souhaitable de parvenir à une solution avant les élections européennes en juin 2009, le gouvernement irlandais ne prendra le risque d'un nouveau référendum que s'il est assuré du résultat. Aucun gouvernement, y compris le gouvernement irlandais, ne souhaite se suicider, fût-ce pour l'Europe.

Jean-Pierre Jouyet se refuse par ailleurs à indiquer quel serait le calendrier le plus propice au traitement de la question, considérant qu'il serait dangereux d'être trop précis. Néanmoins, un scénario de sortie de crise existe, il est possible, et il faut demeurer optimiste quant à sa mise en œuvre. La dégradation de la situation économique a aussi joué un rôle en Irlande. De meilleures performances économiques au second semestre 2008 et en 2009 accroîtraient les chances de réussite de ce scénario.

L'Europe doit donc se préparer à deux hypothèses. Elle doit adapter ses modes de fonctionnement à un maintien temporaire du traité de Nice, notamment en ce qui concerne le Parlement européen et le fonctionnement de la Commission qui en seront affectés dès 2009. Mais elle doit également être prête à mettre en œuvre le traité de Lisbonne plus rapidement que prévu, ce que la France espère. De ce fait, un dialogue nourri avec les Irlandais doit être entretenu, ce qui constitue un travail important de la présidence française de l'UE.

Thierry de Montbrial a loué la qualité du travail réalisé par le secrétaire d'État aux Affaires européennes. Grâce à ses efforts, la France pourra peut-être accomplir son programme de présidence de l'Union européenne en six mois, alors même que ce programme pourrait nécessiter cinq ans de travail. Après avoir remercié Jean-Pierre Jouyet de sa présence et de son intervention, il s'est déclaré assuré que tous les membres de l'auditoire étaient tous des « Européens convaincus », il les a donc invités à méditer la question suivante : « Comment transformer la bonne volonté en action positive et utilisable ? ».

PREMIÈRE TABLE RONDE : LE NON IRLANDAIS OUVRE-T-IL UNE NOUVELLE CRISE INSTITUTIONNELLE EN EUROPE ?

Avec **Philippe de Schoutheete**, directeur du programme européen, Institut Egmont ; **Jan Tombinski**, ambassadeur, représentant permanent de la Pologne auprès de l'Union européenne ; **Pierre Ménat**, directeur de la Coopération européenne, ministère français des Affaires étrangères ; **Jean-Paul Jacqué**, directeur général honoraire de l'Union européenne.

Modérateur : **Philippe Moreau Defarges**, chercheur, co-directeur de RAMSES, Ifri.

Philippe Moreau Defarges donne immédiatement la parole à Philippe de Schoutheete.

Philippe de Schoutheete, directeur du programme européen de l'Institut Egmont, considère que les Européens ne sont pas nécessairement « plus mûrs en démocratie » aujourd'hui qu'à l'époque des pères fondateurs. En cas de désaccord entre l'opinion publique et les élites sur le bien-fondé d'un texte européen, les élites peuvent donc avoir pour rôle non pas de suivre mais de guider l'opinion afin de faire avancer la construction européenne.

Toutefois, soumettre à **référendum** un traité complexe comportant 400 articles est une « parodie de démocratie », illustrée par le slogan « If you don't know, vote no » (« Si vous ne comprenez pas, votez non »). Le référendum irlandais apparaît davantage comme un plébiscite, par lequel le gouvernement irlandais a demandé au peuple irlandais d'approuver le traité de Lisbonne sans même le comprendre. Le dévoiement du référendum et le manque d'explication sont la cause de la réticence des peuples européens à l'égard des traités qui leur sont soumis.

Afin d'illustrer son propos, Philippe de Schoutheete raconte qu'à l'occasion du référendum relatif au Traité constitutionnel en France en 2005, un de ses amis – dont les opinions politiques se situent à gauche de l'échiquier politique – soutenait qu'il voterait non quelle que soit la question posée par le président de la République, Jacques Chirac. Philippe de Schoutheete conclut que le référendum est donc une forme de démocratie plébiscitaire, une version « dégradée et perverse » de la démocratie. À cette raison générale s'ajoute, dans le cas irlandais, le fait que le gouvernement et le commissaire irlandais n'ont pas fait leur travail d'explication auprès des électeurs.

Philippe de Schoutheete s'est ensuite interrogé sur le fait de savoir si l'Europe était entrée dans une crise. Sa réponse est nuancée.

D'un côté, la présidence française va devoir modifier considérablement son programme pour prendre en considération le non irlandais. De plus, Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre belge, a dû retirer son rapport sur la mise en œuvre du traité de Lisbonne. Le non irlandais bouleverse donc bien le programme de travail de l'UE.

De l'autre, la crise que traverse l'Union n'est pas nouvelle, elle est antérieure à l'échec du référendum irlandais. Ce n'est pas une crise institutionnelle, mais davantage une crise de volonté politique qui apparaît chaque fois que les États membres ne souhaitent plus conduire ensemble de grands projets communs.

Quand la volonté politique d'avancer ensemble existe, on ne s'embarrasse pas de la structure institutionnelle. À titre d'exemple, l'UE a mené depuis 2003 une douzaine d'opérations politico-militaires ou militaro-civiles (Kosovo, Afrique centrale, etc.) sur la base de dispositions juridiques fragiles et de formules budgétaires « acrobatiques et variables », adaptées aux nécessités.

S'il existe une volonté politique, de nombreuses dispositions figurant dans le traité de Lisbonne pourraient être mises en œuvre sans que le traité n'entre en vigueur. Par exemple, selon Philippe de Schoutheete, le Conseil européen pourrait élire sans traité un président permanent. Ce ne serait pas une violation des traités car le Conseil européen n'est pas aujourd'hui une institution de l'Union. D'autres mécanismes et actions européennes de ce type pourraient encore être mis en œuvre sans le traité de Lisbonne.

La réponse la plus adéquate à cette crise est sans doute de temporiser pour voir la tension diminuer et ne pas brusquer les Irlandais. Renégocier le traité serait un déni de démocratie, car celui-ci a été ratifié par 18 parlements, dont certains avaient déjà ratifié le Traité constitutionnel. Deux options sont possibles : soit un accommodement procédural – qui a d'ailleurs de bonnes chances d'être trouvé l'année prochaine, peut-être avant les élections européennes – soit une volonté commune des Européens d'approfondir la construction européenne sans nouveau traité.

Les Européens doivent se convaincre qu'aucune réforme institutionnelle ne peut pallier l'absence de volonté politique. La question majeure est de savoir s'il existe encore chez les États membres la volonté politique de progresser ensemble. La réponse est incertaine.

Philippe Moreau Defarges introduit ensuite la présentation de Jan Tombinski, ambassadeur, représentant permanent de la Pologne auprès de l'UE.

Jan Tombinski partage le point de vue de Philippe de Schoutheete concernant la crise de volonté politique et d'une certaine forme de leadership au sein de l'UE. Jan Tombinski a décrit l'état du processus de ratification du traité de Lisbonne en Pologne et fait des observations sur les raisons de la crise que traverse l'UE.

1) L'état du processus de ratification du traité de Lisbonne en Pologne

La Pologne a été un acteur important lors des négociations de 2007 sur la forme finale du traité de Lisbonne. Ce traité a été approuvé et signé par les deux gouvernements

consécutifs – par le gouvernement sortant de Jaroslaw Kaczynski à l'automne 2007 et par le gouvernement actuel de Donald Tusk.

Après plusieurs semaines de débat en Pologne centré sur les questions de politique intérieure, le projet de Traité a été approuvé par les deux chambres du Parlement polonais. La ratification du traité ne sera toutefois effective qu'après la signature du président polonais, Lech Kaczynski, négociateur du Traité, qui permettra d'envoyer les instruments de ratification à Rome. Le ministère italien des Affaires étrangères est en effet le dépositaire de tous les traités européens depuis le traité de Rome de 1957.

Le président a indiqué à plusieurs reprises qu'il allait signer ce traité en dépit de l'échec du référendum en Irlande. Cependant, sa signature reste conditionnée à un accord entre le président et le gouvernement polonais sur le partage des compétences entre le président, le gouvernement et le Parlement en matière de coopération européenne. Comme on le voit, les sujets de politique intérieure polonaise revêtent également d'une grande importance dans le débat sur la ratification du traité de Lisbonne.

Les autorités polonaises ont bien pris note du fait que le Royaume-Uni a terminé le processus de ratification du traité de Lisbonne par la voie parlementaire, et ceci avant le Conseil européen des 19 et 20 juin 2008.

2) Les raisons de la crise actuelle

Le traité de Lisbonne continue néanmoins de susciter des doutes. Jan Tombinski est ainsi revenu sur les raisons qui ont motivé la réforme institutionnelle au sein de l'UE. À la veille de l'élargissement du 1^{er} mai 2004 à dix nouveaux pays, de nombreux dirigeants européens avaient la certitude que l'Europe à 25 ou 27 ne pourrait pas travailler dans le cadre institutionnel hérité de l'Europe à 6, 12 ou 15 membres.

La réforme institutionnelle était donc nécessaire afin d'éviter un délitement du projet européen. C'était l'objet du traité de Nice qui n'a finalement satisfait personne. D'où la déclaration du Conseil européen de Laeken en décembre 2001 qui donne mandat à la Convention européenne de réaliser un nouveau traité institutionnel. Le Traité constitutionnel, tel qu'issu de la conférence intergouvernementale (CIG) de juin 2003 à avril 2004, a été rejeté par la France et les Pays-Bas dans le cadre des référendums organisés en 2005. Cet échec du Traité constitutionnel a conduit à de nouvelles négociations qui ont abouti à la signature par tous les États membres d'un nouveau traité, le traité de Lisbonne, qui vient d'être rejeté en Irlande par référendum en juin 2008.

Jan Tombinski s'interroge sur la nécessité de cette réforme institutionnelle. En effet, l'Europe à 27 ne s'est en effet pas effondrée et continue de travailler. Le cadre juridique, institutionnel et politique actuel n'empêche pas la continuation du projet européen. Ce n'est donc pas le fonctionnement interne de l'UE qui exigeait une réforme, mais plutôt la volonté de démontrer à l'extérieur que l'UE est capable de se réformer.

Les modifications apportées par le traité de Lisbonne ne sont en outre pas révolutionnaires. De plus, de nombreuses innovations institutionnelles du traité nécessitent un travail de clarification, ce à quoi le Comité des représentants permanents (COREPER) travaille actuellement.

C'est en premier lieu la contradiction potentielle entre la création d'une présidence stable du Conseil européen et le maintien des présidences tournantes dans les Conseils des ministres, sauf celles du Conseil Relations extérieures qui devrait être présidé par le nouveau Haut Représentant. Le président stable devrait être responsable pour la préparation et le suivi des décisions du Conseil européen, tandis que les présidences tournantes devraient mener tous les autres travaux au niveau de ses différentes formations du Conseil (Conseil pour les Affaires économiques et financières [Ecofin], Conseil agriculture et pêche, etc.). La pratique risque de faire apparaître des tensions entre ces deux présidences.

La deuxième nouveauté est la création d'un « Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », qui remplace le Haut Représentant actuel avec un mandat plus large. Il sera à la fois vice-président de la Commission européenne chargé du portefeuille des Affaires extérieures et le président permanent du Conseil Affaires extérieures et de chef du service d'action extérieure. Il réunira donc en sa personne les compétences de l'actuel commissaire aux Relations extérieures et du secrétaire général du Conseil des ministres. Or, le traité de Lisbonne ne prévoit pas que le Haut Représentant puisse déléguer certaines fonctions, donc il risque d'être débordé par ces compétences particulièrement lourdes. Une réponse doit être apportée à ces différentes questions.

La troisième avancée majeure prévue par le traité de Lisbonne est la création du service « action extérieure », qui sera placé sous l'autorité du Haut Représentant. Son utilité fait l'unanimité parmi tous les États membres, y compris en Irlande. Une attention particulière doit néanmoins être portée à la bonne gestion de ce service.

La quatrième nouveauté est le passage au vote à la majorité qualifiée dans de nouveaux domaines, ce qui devrait renforcer la capacité de prise de décision. Toutefois, on constate que l'UE est souvent paralysée dans les domaines où le vote à la majorité qualifiée est appliqué. Les avancées majeures des dernières années sont nées d'initiatives politiques de quelques États membres qu'ils ont ensuite fait partager par leurs partenaires et non pas d'impulsions en provenance des institutions elles-mêmes. L'euro, par exemple, n'est ni une invention du Conseil, ni des travaux des fonctionnaires européens, mais d'une idée politique portée par le président Mitterrand et le chancelier allemand Kohl.

De même, la coopération en matière de défense est née d'une initiative franco-britannique concrétisée lors du sommet de Saint-Malo de 1998 entre Tony Blair et Jacques Chirac. Les décisions prises du cadre des traités, ont ensuite été réintégrées. De la même façon, quatre États membres (France, Allemagne, Belgique et Luxembourg) se sont réunis en avril 2003 dans le cadre d'un sommet consacré à la défense, dont les prolongements ont ensuite été intégrés dans le cadre institutionnel.

L'explication fondamentale de la crise que connaît l'UE est l'absence de volonté politique, qui explique le manque de cohérence et de visibilité de l'action de l'UE. La politique énergétique de l'UE en est la preuve : chaque État membre essaie d'assurer sa sécurité énergétique par ses propres moyens, en dépit des déclarations d'intention pour une plus forte coopération européenne. La vision communautaire fait défaut dans ce domaine.

Jan Tombinski constate que l'Europe traverse certes une crise de la volonté politique, mais que les institutions européennes continuent de fonctionner. Si l'on regarde les statistiques et les analyses consacrées au système de prise de décision, les institutions européennes prennent plus de décisions qu'auparavant, dans un laps de temps plus court.

Par ailleurs, il a insisté sur le fait que les élargissements successifs, présentés comme la cause de tous les maux de l'UE, notamment au cours des débats sur les projets de réforme

institutionnelle, étaient, en fait, une formidable chance pour l'Europe et ne portaient pas de risque de désintégration du projet européen.

Les Européens doivent travailler de concert et demeurer solidaires avec les Irlandais, car leur non n'est pas un rejet de l'UE. Les élites irlandaises ont joué un rôle dans l'échec du référendum. Elles n'étaient en effet pas suffisamment préparées à communiquer sur le projet européen, ce qui a favorisé les polémiques totalement extérieures aux enjeux du référendum.

Philippe Moreau Defarges remercie l'ambassadeur Tombinski de son intervention et a souligné qu'elle interpellait l'auditoire. Il donne ensuite la parole à Pierre Ménat, directeur de la Coopération européenne au ministère français des Affaires étrangères.

Pierre Ménat a indiqué, dans son introduction les trois points principaux de sa présentation :

- le non irlandais ouvre-t-il une nouvelle crise ?
- quels sont les solutions possibles et les moyens qui sont à disposition de l'Europe pour y parvenir ?
- la mise en œuvre du traité, puisque celui-ci pourrait être adopté, pose un certain nombre de problèmes.

1) Le non irlandais au traité de Lisbonne ouvre-t-il une crise ?

Selon Pierre Ménat, l'UE ne se trouve pas dans une crise aiguë. En se fondant sur son expérience des affaires européennes, il a souligné que les crises des années 1980 ont été plus graves que la crise actuelle. À cette époque, il manquait parfois 4 milliards d'écus dans le budget européen, au point qu'il fallait consentir des avances intergouvernementales afin de faire fonctionner les politiques communes.

L'histoire de la construction européenne a connu des crises majeures, à l'instar de la politique de la chaise vide en 1965-1966 – où la France refusait de siéger aux réunions du Conseil des ministres – et les crises liées au chèque britannique qui ont trouvé leur solution lors du Conseil européen de Fontainebleau en 1984. Ce n'est pas le cas aujourd'hui : les institutions fonctionnent et des échéances démocratiques (élections européennes et désignation de la nouvelle Commission) se tiendront comme prévu en juin et en novembre 2009. Ce calendrier politique ne sera donc pas remis en cause par l'échec du référendum en Irlande.

De surcroît, les perspectives financières 2007-2013 ont été approuvées dans les temps et devraient permettre d'éviter toutes difficultés budgétaires jusqu'en 2013. La critique portée par certains sur le développement trop peu ambitieux de certaines politiques européennes

ne signifie donc pas que les ressources budgétaires sont insuffisantes. La situation actuelle ne peut par conséquent être qualifiée de crise aiguë. Néanmoins, le non irlandais crée une série de difficultés graves pour le fonctionnement de l'UE.

La première difficulté est que **le traité de Lisbonne n'entrera pas en vigueur le 1er janvier 2009** comme prévu dans le calendrier initial. Concédant à Jan Tombinski que le traité de Lisbonne n'est pas le « stade ultime » de la construction européenne, Pierre Ménat considère que ce traité apporte certains progrès dont la mise en œuvre devra être repoussée. Ce retard a donc des conséquences négatives pour le fonctionnement de l'UE.

Le traité de Lisbonne prévoit un président stable du Conseil européen, ce qui aurait conféré un élément de stabilité à l'UE par rapport à la présidence tournante. C'est un atout qui ne sera pas mis en œuvre le 1^{er} janvier 2009. L'évocation de la question du Conseil européen conduit Pierre Ménat à exprimer un désaccord avec la position de Philippe de Schoutheete selon laquelle un président stable du Conseil européen pourrait d'ores et déjà être nommé par les chefs d'État et de gouvernement, et ce, avant même l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Dans les traités actuels, le Conseil européen est une formation du Conseil des ministres soumis à la présidence tournante.

Autre innovation du traité de Lisbonne, le service d'action extérieure, bénéfique pour la cohérence de l'action extérieure de l'UE, ne sera pas immédiatement mis en œuvre. Si le Traité n'entrait pas en vigueur, il est vrai qu'il serait possible de créer un tel service sur une autre base juridique.

De même, le statut de vice-président de la Commission conféré par le traité de Lisbonne au nouveau Haut Représentant est important, car ceci lui permettrait de s'appuyer sur la Commission et le budget communautaire pour conduire son action. C'est une innovation forte puisque jusqu'à aujourd'hui l'action extérieure et militaire de l'UE ne bénéficie pas de financement communautaire.

À titre d'exemple, l'UE est le premier bailleur de fonds au Proche-Orient mais elle n'y a qu'une faible influence politique. En effet, Javier Solana, actuel Haut Représentant pour la PESC, se déplace dans cette région au nom de l'UE sans nécessairement bénéficier des moyens adaptés, ce qui limite l'influence de l'UE dans cette région. Le nouveau Haut Représentant constitue donc une réponse à la célèbre phrase de Richard Holbrooke, ambassadeur des États-Unis aux Nations unies de 1999 à 2001 : « J'aimerais téléphoner à l'Europe, mais qui est l'Europe ? » Le renforcement de ses compétences et de son statut donnerait une plus grande visibilité à l'action extérieure de l'UE.

Au total, l'Europe vit bien une crise car le traité de Lisbonne n'entrera pas en vigueur le 1^{er} janvier 2009, alors que ceci aurait été utile pour l'UE.

La deuxième difficulté est que **le fonctionnement de l'UE reste régi par le Traité sur l'UE et le Traité sur la Communauté européenne**, dont un certain nombre d'articles ont été modifiés par le traité de Nice. Le fait que le système institutionnel demeure sous l'empire de ces deux traités pose deux problèmes principaux.

La composition de la Commission. Cette question n'a plus été évoquée depuis le Protocole sur l'élargissement du traité de Nice de 2001. Il prévoit que le nombre de membres de la Commission devra être inférieur à celui du nombre d'États membres lorsque l'UE comptera 27 États. Le nombre exact de commissaires et les modalités du système de rotation égalitaire doivent être fixés par le Conseil statuant à l'unanimité. Ces règles doivent

s'appliquer à la date de l'entrée en fonction de la première Commission suivant l'adhésion du vingt-septième État membre.

L'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de l'Union le 1^{er} janvier 2007 porte l'UE à 27 États. Les règles précitées devraient donc s'appliquer à la nouvelle Commission qui prendra ses fonctions à l'automne 2009. Le Traité constitutionnel et le traité de Lisbonne ont différé cet engagement : l'instauration de la Commission dans son format réduit – un nombre de commissaire égal à deux tiers du nombre d'États membres avec un système de rotation – ne s'appliquera qu'en 2014 et non à la Commission qui sera installée en 2009. Si le traité de Lisbonne n'est pas entré en vigueur à cette date, c'est la formule du protocole au traité de Nice qui devra s'appliquer.

La **composition du Parlement européen**. Dans le traité de Nice, le plafond est de 732 membres avec une répartition pour les élections européennes de juin 2009 qui avait été fixée au moment de l'acte d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Le traité de Lisbonne le porte à 751 députés européens (750 députés plus le président). Cette nouvelle répartition est favorable à la France, à l'Italie, à l'Espagne et à la Pologne qui gagnent des députés européens. En revanche, l'Allemagne passe de 99 à 96 députés. Si le traité de Lisbonne n'entre pas en vigueur, cela posera un problème pour les États qui auraient gagné des sièges, sachant que, dans ces pays, la loi électorale, le mode de scrutin et les circonscriptions ont été adaptés en fonction de la nouvelle répartition des sièges par pays fixée par le traité de Lisbonne.

La troisième difficulté de la crise est la **résurgence dans les médias (presse, Internet) et l'opinion publique de débats anciens** dont on ne parlait plus. Le premier porte sur l'opportunité d'un nouvel élargissement dans le cadre des règles institutionnelles actuelles et sur les candidats potentiels. Le second débat est une interrogation sur la nature de l'Europe, c'est-à-dire de savoir s'il faut privilégier une Europe libérale ou une Europe sociale.

Comme Philippe de Schoutheete, Pierre Ménat souligne enfin que **l'Europe connaît une crise de confiance** qui est ancienne mais qui s'est aggravée. Elle se manifeste notamment par le rejet par l'opinion publique des textes soumis à consultation populaire en France, aux Pays-Bas et en Irlande. Cette crise n'est pas générale car l'Espagne et le Luxembourg ont adopté le Traité constitutionnel par référendum, respectivement en février et en juillet 2005.

2) Quelles sont les solutions possibles et les moyens qui sont à disposition de l'Europe pour y parvenir ?

Comme l'a indiqué Jean Pierre Jouyet, secrétaire d'État aux Affaires européennes, la présidence française de l'UE envisage trois scénarios.

Le premier scénario est **l'abandon total du traité de Lisbonne**. Il s'agit de la solution la plus rationnelle au strict plan juridique : l'Irlande n'a en effet pas ratifié le Traité alors que son entrée en vigueur nécessite la ratification de **tous** les États membres.

À titre de comparaison, le traité de Versailles n'a pas été ratifié par les États-Unis mais il est pourtant entré en vigueur sans que ces derniers en soient partis. À l'inverse, le traité instituant la Communauté européenne de défense n'a pas été ratifié par la France en 1954. Ce rejet a empêché de progresser dans le domaine de la défense européenne pendant

40 ans. De la même façon, on pourrait donc soutenir que la ratification du traité de Lisbonne ayant échoué, toute initiative relative à l'UE est exclue. Cette interprétation est tout à fait discutable.

Le deuxième scénario est que **l'UE continue de fonctionner sous l'empire des traités actuels**. Ceci poserait un certain nombre de problèmes institutionnels, notamment si un nouvel élargissement intervenait.

Enfin, ainsi que l'a expliqué Jean-Pierre Jouyet, le troisième scénario serait celui de la **ratification du traité en deux étapes**, c'est-à-dire, dans un premier temps, prendre en compte les difficultés des Irlandais selon des formules à définir (protocoles annexes, etc.) puis organiser un nouveau référendum. Cette voie aurait pu être fermée si le Royaume-Uni, ce qui n'était pas exclu compte tenu de la nature du débat sur les questions européennes dans ce pays, avait décidé de retarder sa ratification ou de refuser de ratifier le traité en cas de refus irlandais. En fait, l'échec du référendum en Irlande a au contraire conduit à accélérer la ratification du traité de Lisbonne au Royaume-Uni.

Le traité de Lisbonne, d'après l'analyse des Britanniques, est, en effet, conforme aux intérêts du Royaume-Uni, quoi qu'en pense l'opinion publique interne de ce pays. De plus, le Royaume-Uni considère que cette ratification est « pour solde de tout compte » : toute nouvelle phase de négociation institutionnelle est pour eux exclue dans les mois et les années à venir.

Dans ce contexte, le processus de ratification du Traité continue. Pierre Ménat a indiqué qu'il partage la position de Jan Tombsinski sur la Pologne.

Pierre Ménat est optimiste concernant la ratification du Traité par la **République tchèque**. Le Premier ministre, Mirek Topolanek, a signé ce traité et il serait donc curieux qu'il se déjuge. Le président de la République Vaclav Klaus a certes fait des déclarations assez dures vis-à-vis du traité de Lisbonne mais il ne devrait pas empêcher sa ratification. Vaclav Klaus est familier des provocations : il a qualifié d'« insignifiant » l'approbation de l'acte d'adhésion à l'UE de la République tchèque par référendum, sans toutefois compromettre celle-ci. Vaclav Klaus est un homme brillant et intelligent, qui certes défend ses idées personnelles en faisant de la provocation, mais il ne devrait pas créer une crise entre l'UE et la République tchèque juste avant que cette dernière n'assume la présidence de l'UE au premier semestre 2009.

Dans le cas de **l'Irlande**, l'opportunité d'un nouveau référendum dépend de la seule volonté des Irlandais. Comme l'a indiqué Jean-Pierre Jouyet, il leur revient de décider de l'avenir de leur pays. Même si les 26 autres États membres ont, comme prévu et sauf accident, ratifié le traité avant le 31 décembre 2008, il ne faut pas accentuer la pression sur le gouvernement irlandais. En effet, le contraindre à organiser une nouvelle consultation dont l'issue serait négative rendrait hypothétique l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ceci obligerait les États membres à reprendre l'ensemble du processus de négociation institutionnelle pour présenter un nouveau traité.

Le rythme du débat en Irlande, son contenu et sa date sont du ressort du gouvernement irlandais. La présidence française de l'UE sera particulièrement prudente sur ce point, mais elle reste à la disposition de ses partenaires pour travailler sur cette question et trouver des solutions.

3) La mise en œuvre potentielle du Traité pose un certain nombre de problèmes pratiques

Jan Tombinski a évoqué les travaux du COREPER relatifs à la **mise en œuvre du traité de Lisbonne**, réalisés sur la base d'un excellent travail de la présidence slovène de l'UE lors du premier semestre 2008. Cette question d'une grande complexité ne peut en effet être débattue au niveau de l'opinion publique. Cette discussion a soulevé plusieurs problèmes techniques – mise en place de comités ou de procédures nouvelles – auxquels une réponse devrait pouvoir être trouvée.

Le traité de Lisbonne prévoit d'abord de conférer la personnalité morale à l'UE ce qui traduit en termes juridiques la disparition des trois piliers (marché intérieur, PESC, justice et affaires intérieures [JAI]) qui avaient été mis en place par le traité de Maastricht.

Dans le calendrier européen, les nominations à la tête des institutions européennes devraient être traitées en dernier lieu. L'idéal serait un calendrier où toutes les nouvelles institutions européennes (président du Conseil européen, président de la Commission européenne et Haut Représentant) entreraient en fonction ensemble le 1^{er} novembre 2009. Cela permettrait de résoudre la question latente de la concomitance du début du mandat de ces institutions.

En ce qui concerne le service d'action extérieure, certains problèmes institutionnels évoqués par Jan Tombinski, notamment au regard de la présidence tournante, semblent pouvoir trouver une réponse en respectant les prérogatives de chaque institution. Le temps de réflexion actuellement disponible devrait permettre d'aplanir les divergences de conception (nature, fonctionnement, rattachement) relative au service d'action extérieure qui sont apparues entre les États membres au cours des négociations du Traité.

Afin que ce service fonctionne efficacement, il ne doit pas s'insérer dans le cadre des logiques institutionnelles existantes, mais il doit être au contraire un service sui generis, indépendant tant de la Commission que du Conseil. Les agents qui y officieront, qu'ils soient issus de la Commission, du Conseil ou des États membres, devraient bénéficier d'un statut unifié, afin de retrouver l'esprit qui prévalait lors de la création de la Commission en 1958.

Philippe Moreau Defarges donne la parole à Jean-Paul Jacqué, directeur général honoraire au Conseil de l'Union européenne.

Jean-Paul Jacqué débute son intervention en reconnaissant le manque actuel de volonté politique pour faire progresser la construction européenne. Il considère que la volonté politique n'est cependant pas le *deus ex machina* qui ferait sortir de la crise les institutions européennes.

Jean Monnet et Jacques Delors ont expliqué qu'il existe une dialectique entre la volonté politique et les institutions dans le processus de construction européenne. D'une part, la volonté politique est capable de donner des impulsions fondamentales. D'autre part, les

institutions européennes – et ce serait également le cas des institutions prévues par le traité de Lisbonne – permettent de suppléer le manque de la volonté politique lorsqu'elle fait défaut dans le temps long. Les institutions ne doivent donc pas être négligées : que serait devenue l'Europe si la Commission n'avait pas été ambitieuse au moment où la volonté politique manquait ?

1) L'Union européenne connaît-elle une crise fondamentale ?

Afin de relativiser l'intensité de la crise que connaît l'UE à l'issue du non irlandais, Jean-Paul Jacqué rappelle que l'Union se trouve **pour la troisième fois dans cette situation de blocage** lors d'un processus de ratification d'un traité : le Danemark avait rejeté dans un premier temps le traité de Maastricht en 1992 et l'Irlande avait déjà voté non une première fois lors du référendum sur le traité de Nice en 2001.

Le temps est nécessaire pour faire comprendre aux Irlandais ce que le gouvernement irlandais n'a pas été en mesure de leur expliquer :

- La neutralité irlandaise est protégée par le traité de Lisbonne ;
- Les dispositions législatives et constitutionnelles irlandaises sur l'avortement ne sont en rien affectées par le Traité ;
- La fiscalité reste régie par le vote à l'unanimité au Conseil ;
- La réduction du nombre de commissaires en 2014, à laquelle les Irlandais étaient opposés, garantit à l'Irlande d'avoir un commissaire en 2009, alors que ce n'est pas le cas sous l'empire du traité de Nice ;
- Les doutes sur la protection des services publics sont levés par l'existence d'un protocole sur les services d'intérêt général.

Toutes les exigences des Irlandais sont en fait déjà satisfaites dans le traité de Lisbonne. Néanmoins, ces dispositions ne leur ont pas été suffisamment expliquées, ce qui constitue une responsabilité politique grave des autorités irlandaises. La difficulté actuelle est de présenter à nouveau aux Irlandais un « paquet » qui reprend les clarifications sur les points litigieux pour eux, tout en soulignant que ces points ont déjà été réglés par le traité de Lisbonne dans la version qui leur était soumise. Ce processus d'explication sera complexe et nécessitera du temps.

La version consolidée des traités européens intégrant les modifications apportées par le traité de Lisbonne n'a été publiée que tardivement. Les auteurs du Traité craignaient en effet que les électeurs considèrent que ces textes étaient trop proches du Traité établissant une constitution pour l'Europe, voire même que le Traité constitutionnel était finalement meilleur que le traité de Lisbonne. Si cette publication était intervenue plus tôt, le Premier ministre irlandais, Brian Cowen – qui a reconnu ne pas avoir lu le traité –, aurait sans doute eu le temps de le faire et d'expliquer son contenu aux Irlandais...

2) Les solutions de sortie de crise

Elles ont déjà été évoquées par les autres intervenants. Entre l'arrêt total de la construction européenne et un nouveau référendum irlandais, il existe la solution utilisable en dernier recours de poursuivre les politiques européennes avec les traités actuels, ainsi que l'évoquait Philippe de Schoutheete. Même si Jean-Paul Jacqué n'est pas favorable à cette solution, il serait envisageable d'utiliser la « tactique du salami » et tenter de mettre en œuvre progressivement les innovations du traité de Lisbonne sur la base des dispositions des traités existants.

Par exemple, les **clauses passerelles** inscrites dans le traité de Nice peuvent notamment être utilisées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. De la même manière, la création d'un service extérieur commun ne nécessite pas de nouvelles bases juridiques. Il est également possible de renforcer le Haut représentant, sur le fondement d'un mandat plus large que lui confierait le Conseil Affaires générales. On peut enfin profiter du prochain traité d'élargissement ou d'adhésion pour introduire des dispositions sur la composition des institutions et sur la majorité qualifiée pour permettre à l'UE de fonctionner avec un nombre plus important d'États.

Cependant, **le traité de Lisbonne est un « paquet »** qui est composé pour chaque délégation d'un *do ut des* (« Je te donne afin que tu me donnes »). L'équilibre du traité ne pourrait être maintenu si l'on pratique un tel « saucissonnage », qui n'est donc pas la solution appropriée.

Certaines dispositions fondamentales du traité de Lisbonne favorisant une démocratisation des institutions européennes – d'ailleurs trop peu mises en valeur – resteraient inappliquées. Le passage à la procédure de codécision dans toutes les matières en dehors de la PESC, est notamment une mutation capitale, en particulier dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures qui demeure aujourd'hui en grande partie de la responsabilité du Conseil sans intervention de la Commission.

Face aux critiques relatives au supposé déficit démocratique de l'UE, il serait nécessaire de valoriser les procédures plus démocratiques prévues par le Traité, comme l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et l'augmentation du rôle du Parlement.

Dans ce contexte, **Jean-Paul Jacqué réfute la thèse selon laquelle l'UE serait condamnée à l'immobilisme**. Les dossiers actuels comme le paquet « énergie-climat » proviennent, à l'initiative judicieuse de la Commission, de décisions prises à la majorité qualifiée et en codécision. Les progrès de ces dossiers montrent qu'il est possible d'avancer sur ces points en dépit du contexte actuel de crise et des imperfections du cadre institutionnel actuel.

La présidence française de l'UE utilisera les dispositions actuelles de traités en matière de justice et affaires intérieures pour faire progresser le paquet « immigration ». Néanmoins, les dispositions plus favorables du traité de Lisbonne en matière de JAI, notamment l'extension de la majorité qualifiée à de nouveaux domaines, permettraient d'approfondir plus facilement les politiques européennes.

L'argument développé par Jan Tombinski, selon lequel l'élargissement n'a pas paralysé le fonctionnement des institutions dans les domaines où la décision était prise à la majorité qualifiée est juste. En revanche, dans les domaines régis par la règle de l'unanimité, l'élargissement a conduit à un blocage des institutions, notamment dans le domaine de la

politique extérieure. Dans les autres domaines où l'on statue à l'unanimité, en particulier dans certains secteurs de la justice et des affaires intérieures, Jean-Paul Jacqué a nuancé son propos en relevant que les institutions ont été paralysées tant par les anciens que par les nouveaux États membres.

Il souligne en outre que des processus souterrains sont difficilement perçus par les observateurs du système européen de prise de décision. Le Conseil utilise la règle du consensus dans 80 % des cas même pour des sujets où devrait s'appliquer la règle de la majorité qualifiée. Même à 27 États membres, l'UE parvient donc à trouver des compromis. Ceci démontrerait que le système institutionnel fonctionne correctement, quel que soit le système de votation prévu par les traités, dont l'importance serait à relativiser.

Cependant, certains sujets ne font jamais l'objet de discussion au Conseil car il existe une **minorité de blocage** qui rend impossible toute adoption du texte. Or, les règles de la double majorité (55 % des États représentant 65 % de la population) et de la minorité de blocage (quatre États dans une Europe à 27) prévues par le traité de Lisbonne sont plus favorables à l'adoption d'un texte par les États membres que celle issues du traité de Nice. Au total, l'adoption d'un texte au Conseil n'est pas impossible à l'heure actuelle mais elle serait facilitée par la mise en œuvre des nouvelles règles de majorité instituées par le traité de Lisbonne.

Jean-Paul Jacqué s'oppose à la constitution d'un noyau dur d'États membres soutenus par certaines personnalités politiques notamment en France, qui, pour pallier ces déficiences, iraient plus avant dans le développement des politiques européennes.

En revanche, l'utilisation des **coopérations renforcées** autorisées dès le traité d'Amsterdam pourrait être un moyen de surmonter la paralysie institutionnelle de l'UE. Les États membres n'ont cependant jamais eu le courage d'utiliser ces dispositions, ce qui démontre a contrario combien ils tiennent à la solidarité interétatique au sein de l'Union. Paradoxalement, la solidarité entre États constitue dans ce cas précis un facteur de blocage. Les États qui ne se sont pas intéressés par ces coopérations renforcées ne verraient en effet aucune d'objection à ce que d'autres États les utilisent, mais ce sujet est devenu tabou.

À titre d'exemple, certains États membres s'opposent à un texte relatif au divorce qui conduirait à faire appliquer la législation européenne en la matière par les juges nationaux. Or, beaucoup d'autres États sont favorables à l'adoption de ce texte. L'utilisation d'une coopération renforcée pourrait lever ces difficultés.

Enfin, il serait regrettable que le traité de Lisbonne ne soit pas adopté dans sa forme actuelle ou dans un format révisé, car il contient en son sein ses propres facultés d'adaptation. Les **clauses passerelles**, consacrées par le traité de Lisbonne, permettraient même de passer au vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC, s'il existait une volonté politique de le faire.

Les procédures d'adaptation continue des traités – clauses passerelles et coopérations renforcées – que permet le traité de Lisbonne pourraient ainsi permettre d'éviter que ne se reproduise le blocage que rencontre l'UE aujourd'hui et d'établir un socle juridique durable pour les institutions. Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable que le traité de Lisbonne soit adopté.

Pour lancer le débat, **Philippe Moreau Defarges** présente les observations suivantes :

Premièrement, **l'UE fonctionne** en dépit des insuffisances des institutions actuelles et elle ne sombre pas dans la crise totale.

Deuxièmement, **la ratification du traité de Lisbonne est devenue un « but en soi »**. Depuis le mandat de Laeken de 2000, le projet d'un nouveau traité réformant les institutions européennes a connu une nette dégradation : de l'élaboration d'un Traité constitutionnel, les États membres sont passés au « bricolage » du traité de Lisbonne. Philippe Moreau Defarges reconnaît que ce traité a beaucoup d'éléments positifs, tels la personnalité juridique de l'UE. Toutefois, la fixation des dirigeants européens sur la ratification du Traité nourrit des interrogations sur la qualité même de ce traité, comme ce fut le cas lors du référendum irlandais.

Enfin, **les difficultés potentielles de mise en œuvre des dispositions du Traité** ne doivent être sous-estimées. En accord avec Jan Tombinski, Philippe Moreau Defarges a insisté sur le fait que les nouveaux mécanismes prévus par le Traité étaient extrêmement complexes et porteurs de conflits. Le risque de conflit est notamment important en matière de politique extérieure, en particulier entre le président de la Commission européenne, le président stable du Conseil européen et les chefs d'État et de gouvernement des États membres.

Au final, selon Philippe Moreau Defarges, **la crise européenne est très profonde**. Il existe un paradoxe entre la volonté des dirigeants européens de placer les citoyens au cœur du projet européen et les attentes souvent méconnues des peuples envers l'UE. Avançant l'idée selon laquelle les Polonais pourraient ne souhaiter qu'un grand marché européen, il a posé la question de savoir quelle Europe désirait vraiment les Polonais. Citant Jacques Delors selon qui « l'Europe, c'est comme une bicyclette, si elle n'avance pas, elle tombe », il a pronostiqué que l'arrêt du processus de la construction européenne entraînerait son délitement.

Jan Tombinski, répondant à Philippe Moreau Defarges, souligne que la Pologne a repris l'ensemble de l'acquis communautaire afin de pouvoir intégrer l'UE, conformément aux obligations des traités. L'optique de la Pologne n'est donc pas celle d'une Europe à la carte : la Pologne ne souhaite pas sélectionner les politiques européennes qui l'intéressent, mais au contraire participer à l'ensemble de ces politiques.

Les Polonais sont très **attachés à la méthode communautaire** : les autorités polonaises considèrent que les institutions et les politiques les plus intégrées de l'UE sont leurs meilleurs alliés face à l'égoïsme de certains États. Le génie du modèle européen est de donner plus d'assurance aux États les plus petits ou les plus faibles au niveau démographique et économique. Le poids de ces pays est donc surévalué au sein des institutions communautaires, notamment au Conseil et au Parlement européen. La Pologne demeure à ce titre particulièrement attachée à une Europe communautaire.

Est-ce à dire que la Pologne souhaite une fédération européenne, a demandé **Philippe Moreau Defarges**, ce que Jan Tombinski n'a pas confirmé.

Ferdinando Riccardi, de l'Agence Europe, relève en premier lieu que Philippe de Schoutheete a dénoncé la pratique du référendum, en particulier le choix de l'Irlande d'y recourir pour ratifier le traité de Lisbonne. L'Irlande était-elle contrainte de faire ce choix ?

Ensuite, il a demandé à Philippe de Schoutheete s'il était favorable à la désignation d'un président stable du Conseil européen, bien que la base juridique qui présiderait à cette désignation soit incertaine dans les traités actuels, comme l'a souligné Pierre Ménat.

Enfin, s'adressant à Jan Tombinski, Ferdinando Riccardi a rappelé que les grandes innovations de la construction européenne étaient nées hors du cadre des traités. En ce sens, il s'est interrogé sur la nécessité d'adopter le traité de Lisbonne puisque des innovations étaient possibles sans disposition expresse des traités constitutifs.

Un auditeur a invité à une analyse attentive des résultats du référendum en Irlande et du sondage publié par Eurobaromètre à l'issue de cet événement. Cette analyse appelle deux observations.

La première est que le non l'a emporté de 54 917 voix. **La décision d'un faible nombre d'Européens modifie l'avenir d'une organisation comptant plus 490 millions d'habitants.** De surcroît, 52 % des Irlandais ont voté sans comprendre totalement la question qui leur a été posée. Par ailleurs, 75 % des Irlandais ont voté non en étant persuadé que, comme lors de la ratification du traité de Nice, le gouvernement irlandais aurait la possibilité de négocier des exceptions pour l'Irlande sur des sujets qu'ils ont pensés, à tort ou à raison, faire partie intégrante du traité de Lisbonne.

En second lieu, **l'incohérence du processus de ratification met en jeu la responsabilité des gouvernements.** Il est surprenant que des gouvernements qui ne sont pas soumis à de fortes contraintes de politique intérieure, par exemple la tenue d'élections législatives, n'aient pas ratifié le Traité, comme la Suède, Chypre ou l'Espagne. Le Parlement britannique a fait preuve d'un comportement exemplaire puisqu'il a ratifié le traité sept jours exactement après l'échec du référendum irlandais, alors que le non irlandais était populaire en Grande-Bretagne.

Suzanne Nies, responsable d'Ifri-Bruxelles, a demandé à Jan Tombinski quelles sont aujourd'hui les **possibilités de la Pologne pour encourager la ratification du traité de Lisbonne en République tchèque**, compte tenu des liens historiques forts entre ces deux pays ?

Jan Tombinski a qualifié d'illusion l'idée selon laquelle les avancées européennes majeures sont nées en dehors des institutions européennes. En effet, il existe des décisions prises par les institutions européennes dans des domaines qui répondent aux

préoccupations contemporaines (énergie, climat, etc.). L'application de ces décisions est certes parfois difficile dans certains pays, mais la genèse des propositions est issue des institutions européennes.

La capacité d'impulsion en matière de politiques européennes peut, en effet, naître hors du cadre des institutions. Cependant, les actions qui en découlent sont ensuite réintégrées dans le cadre de l'UE : l'euro est né d'une décision politique de la France et de l'Allemagne en 1988 et s'est concrétisé dans le traité de Maastricht. La convention de Schengen relative à la libre circulation des personnes a été signée en juin 1985 en dehors du cadre des traités européens et elle a ensuite été intégrée dans le traité d'Amsterdam en 1997. Le dernier exemple est le traité de Prüm de 2005 relatif à la fraude fiscale dans les États membres, intégrée dans les mécanismes de l'UE en 2007.

Philippe Moreau Defarges invite ensuite Jan Tombinski à répondre à la question relative à la République tchèque.

Jan Tombinski trace un parallèle entre le cas de la République tchèque et les 55 000 voix qui ont permis au non de l'emporter lors du référendum irlandais.

La mise sous pression d'un État membre de l'UE par ses partenaires européens au moment d'une consultation référendaire n'est pas souhaitable. Le principe du modèle européen, et c'est l'essence même de la démocratie, est de donner à chaque pays un rôle dans les institutions européennes et la capacité de prendre des décisions de manière indépendante en matière de réformes européennes. Juridiquement, le gouvernement irlandais était par exemple contraint de soumettre le traité de Lisbonne à référendum car sa constitution l'y oblige.

La Pologne avait quant à elle le choix entre le référendum et la voie parlementaire. En raison de la complexité de la question posée, le président de la République et le gouvernement polonais ont décidé de soumettre la ratification au vote du Parlement, symbole de la démocratie représentative.

Pierre Ménat a souhaité revenir sur trois points essentiels, à savoir le Conseil européen, le fédéralisme et l'Europe « à la carte ».

Le premier point concerne le **Conseil européen**, évoqué par Ferdinando Riccardi. Le Traité sur l'Union européenne stipule en effet que « le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an, sous la présidence du chef d'État ou de gouvernement de l'État membre qui exerce la présidence du Conseil ». Cette disposition démontre, à la différence de ce qu'avancait Philippe de Schoutheete, que la présidence du Conseil européen est nécessairement une présidence tournante dont la durée est de six mois. Pierre Ménat reconnaît cependant que beaucoup d'autres innovations peuvent être mises en œuvre sans l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, notamment le service d'action extérieure.

La deuxième remarque porte sur le **fédéralisme**, évoqué par Philippe Moreau Defarges de manière audacieuse. Selon Pierre Ménat, le débat traditionnel entre les tenants d'une Europe fédérale et ceux d'une Europe plus intergouvernementale est peu animé depuis quelques années car un équilibre avait été trouvé entre ces deux orientations dans le fonctionnement concret de l'Union.

Le modèle européen est en ce sens un modèle original et unique : il allie des éléments de fédéralisme très fort comme l'euro, dépassant parfois les mécanismes fédéraux américains, et des éléments de souveraineté nationale, tels la défense et la politique étrangère. Pierre Ménat pronostique en outre que la mise en place d'une défense européenne avancera plus vite que la politique étrangère commune. L'UE est donc fondée sur un fédéralisme inversé car la principale prérogative dévolue traditionnellement au niveau fédéral des fédérations, la politique étrangère, reste de la compétence des États membres. Le débat sur le fédéralisme reste ouvert mais ne constitue pas un sujet de clivage aujourd'hui.

Le troisième point est **l'Europe différenciée**, dont Philippe Moreau Defarges a été le premier à parlé dans un brillant ouvrage datant de 1984. Depuis cette date, la construction européenne s'est en effet engagée sur la voie de la différenciation entre les États membres.

L'Europe différenciée est une option possible mais il faut déterminer à quels types de domaines elle peut s'appliquer, par exemple à des projets de défense commune. Par ailleurs, Jean-Paul Jacqué a évoqué l'emploi des coopérations renforcées pour l'adoption des textes spécifiques, notamment en matière de divorce. Qu'une partie seulement des États membres de l'UE aient une législation commune dans le domaine du droit de la famille est juridiquement possible, car ce type de disposition n'affecte pas les règles du marché intérieur.

En revanche, les coopérations renforcées ne seraient pas possibles dans le domaine du marché intérieur ou lorsqu'il y a des conséquences financières. À titre d'exemple, les propositions de réaliser une coopération renforcée dans le domaine de la fiscalité, afin de dépasser la règle de l'unanimité qui prévaut en matière fiscale, paraissent difficiles à réaliser. Les pays qui s'engageraient dans cette coopération renforcée créeraient eux-mêmes les conditions d'une concurrence déloyale à leur détriment par rapport aux autres États de l'UE qui garderaient une pleine souveraineté fiscale. Par conséquent, il serait préférable soit de convaincre tous les États de réaliser une harmonisation de leur fiscalité, soit de soumettre les règles au vote à la majorité qualifiée.

Répondant à Ferdinando Riccardi, **Philippe de Schoutheete**, concède que sa connaissance de la situation irlandaise n'est pas parfaite. Il s'étonne néanmoins que les Irlandais soutiennent que leur constitution les oblige à organiser un référendum afin de ratifier un traité international de cette nature. Rien n'interdit l'Irlande de modifier sa constitution pour faciliter l'adoption des traités européens.

Par exemple, la Belgique et la France ont modifié à plusieurs reprises leur constitution afin de ratifier des traités européens. La ratification du traité de Lisbonne a impliqué la révision de la Constitution française du 4 février 2008. **Le choix d'organiser un référendum** conformément à la constitution ou, au contraire, de réviser la constitution pour ne pas avoir à faire de référendum, est donc éminemment **politique**.

Comme l'a indiqué Jean-Paul Jacqué, Philippe de Schoutheete rappelle que de nombreuses dispositions du traité de Lisbonne sont intimement liées. Certains États ont accepté telle proposition en contrepartie de telle autre. Ne reprendre que quelques éléments du traité conduirait à rompre un **équilibre politique** qui a été difficile à établir.

Les statistiques selon lesquelles 72 % des Irlandais n'ont pas compris la question posée lors du référendum confirment la thèse du plébiscite. Inviter le peuple à répondre à une question qu'il ne comprend pas est bien un plébiscite. En ce sens, Philippe de Schoutheete estime que le résultat serait identique si un référendum était organisé dans cinq ou six autres États européens.

Le choix de ratifier de traités complexes par référendum est donc discutable. Si l'on veut privilégier les ratifications par référendum, il ne faut modifier qu'un seul point des traités. À titre d'exemple, un référendum pourrait porter sur un article unique relatif à la politique énergétique de l'UE, mais non sur un texte comportant 400 articles.

Jean-Paul Jacqué revient sur l'analyse de Philippe Moreau Defarges portant sur la profondeur de la crise que connaît l'UE et souligne que le non irlandais n'est pas un épiphénomène. Jean-Pierre Jouyet a relevé à juste titre qu'il s'agit également d'une crise de compréhension de ce qu'est l'UE par les citoyens.

Les élections européennes devraient être l'occasion pour les parlementaires européens d'être présents dans leur circonscription plutôt que de s'enfermer dans leur « bunker bruxellois », afin d'expliquer aux citoyens ce qu'est l'Europe. La Commission, « embourbée » dans le programme « Mieux légiférer » conduisant à des délais de décision d'un an et demi, a aussi le devoir de devenir plus réactive. Les problèmes sociaux doivent pouvoir être résolus rapidement de manière à montrer que les préoccupations des citoyens sont prises en compte au niveau européen.

DEUXIÈME TABLE RONDE : L'EUROPE ET SES VOISINS

Avec **Bronislaw Geremek**, vice-président du Parlement européen, président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe ; **Eneko Landaburu**, directeur général, direction des Relations extérieures (DG RELEX), Commission européenne ; **Ferdinando Riccardi**, Agence Europe ; **Dorothee Schmid**, responsable du programme « Turquie contemporaine » à l'Ifri.

Modérateur : **Paul Taylor**, European Editor à l'agence Reuters.

Paul Taylor, European Editor à l'agence Reuters, est le modérateur de cette table ronde consacrée à « l'Europe et ses voisins ». En guise d'introduction, il a souligné que l'intitulé de cette table ronde avait été choisi avec prudence. D'autres colloques lui auraient préféré le titre plus engagé de « session d'élargissement ». Ceci démontre que la question de l'éventualité d'un nouvel élargissement est épineuse. Paul Taylor s'est interrogé sur le risque que le non irlandais compromette un nouvel élargissement de l'UE.

Les intervenants suivants prendront la parole :

Bronislaw Geremek, historien, vice-président du Parlement européen, « conscience libérale » historique de la Pologne, qui s'exprimera sur les frontières de l'Europe ;

Eneko Landaburu, directeur général des Relations extérieures à la Commission européenne, ancien député européen issu du Parti socialiste espagnol, interviendra sur les thèmes de l'élargissement et de la politique de voisinage de l'UE, dont il est à la fois un spécialiste et un architecte ;

Ferdinando Riccardi, pilier de l'Agence Europe à Bruxelles, référence en matière d'informations européennes et journaliste engagé en faveur de l'UE, s'exprimera sur le thème : « comment l'Europe, ne trouvant pas d'accord sur ses institutions, peut-elle stabiliser et vivre en bonne entente avec son voisinage ? » ;

Dorothee Schmid, Responsable du programme « Turquie contemporaine » à l'Ifri et spécialiste des politiques euro-méditerranéennes, sera invitée à répondre à la question suivante : « La Turquie n'est-elle pas en train de compromettre par sa propre action le processus d'adhésion qu'elle a engagé avec l'UE ? ».

Paul Taylor laisse ensuite à la réflexion de l'auditoire trois questions afin de lancer le débat.

En premier lieu, les partisans de l'entrée de la Turquie au sein de l'UE dans certains États membres considéraient que cette intégration était une condition sine qua non à l'adoption du Traité constitutionnel. De même, au cours du mois de juin 2008, le président de la République française, Nicolas Sarkozy, a estimé que l'entrée en vigueur du traité de

Lisbonne était un prérequis à tout nouvel élargissement de l'UE. Peut-on en conclure qu'il existe **un lien entre réforme institutionnelle et élargissement de l'UE** ? Comment interpréter ce débat sur l'avenir de l'élargissement ?

Ensuite, les Français semblent interpréter le résultat du référendum irlandais comme un rejet de l'« Europe sans frontière ». Bien que cette explication arrange certains en France, rien n'indique pourtant qu'il s'agit de la cause de l'échec du référendum. Dès lors **peut-on et doit définir les frontières de l'UE** ? Quelles relations l'UE doit-elle entretenir avec les « exclus » de l'intégration européenne ? Comment transformer les voisins de l'UE en véritables partenaires stables sans utiliser le levier de l'adhésion ?

Enfin, **l'UE et la Russie mènent une véritable lutte d'influence dans les anciennes républiques soviétiques**. Qui sont les partisans et les opposants à cette lutte d'influence ?

Bronislaw Geremek a tout d'abord souhaité réaliser un point introductif sur la Pologne.

Il revient en effet sur la question posée par Philippe Moreau Defarges lors de la précédente table ronde : « quelle Europe souhaite la Pologne ? ». Il a le sentiment que le « syndrome du plombier polonais » demeure présent à l'esprit de certains Européens.

Les sondages polonais démontrent que la société polonaise est, avec la société espagnole, parmi les plus pro-européennes. Un récent sondage réalisé par Eurobaromètre indique que les Polonais sont favorables à 67 % à l'Union européenne. À la question « auriez-vous voté pour ou contre le Traité constitutionnel ? », les Polonais ont répondu oui à 57 %. Par comparaison, Bronislaw Geremek s'inquiète des derniers sondages d'opinion en France sur la faible popularité du traité de Lisbonne. Ce n'est donc pas la Pologne qui compromettra l'avenir de l'Europe, d'autres pays sont plus problématiques à cet égard.

La politique de voisinage et l'élargissement sont des problèmes clés de l'avenir de l'UE. Bronislaw Geremek estime cependant que **le non irlandais et les perspectives d'élargissement de l'UE ne sont aucunement liés**.

Le problème majeur en termes d'élargissement réside dans les dispositions constitutionnelles françaises. L'article 88-5 de la Constitution française prévoit, depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, que tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le président de la République. Cette disposition ne s'applique pas aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004 : l'adhésion de la Croatie ne sera pas soumise à référendum mais celle de tout autre pays candidat le sera¹. La difficulté concernant un élargissement futur de l'UE provient davantage de ces règles de droit interne français que du non irlandais.

¹ La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié cette disposition. Si le référendum pour autoriser une nouvelle adhésion reste de droit, le président de la République peut demander aux deux chambres du Parlement statuant chacune à la majorité des trois cinquièmes d'autoriser une ratification par la procédure du Congrès (adoption par les deux chambres réunies ensemble en Congrès et statuant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés) (NDE).

Les historiens du droit constitutionnel soulignent qu'il existe dans l'histoire des pays des « moments constitutionnels », propices à l'adoption d'une constitution. Ce fut notamment le cas de la Constitution américaine de 1787 et de la Constitution polonaise de 1791. Si ce moment constitutionnel fait défaut, les constitutions sont adoptées « par surprise », ce qui entretient souvent la théorie du complot. Or, **l'UE ne se trouve pas aujourd'hui dans un moment constitutionnel**, notamment parce que le citoyen n'a pas été placé au cœur de la construction européenne.

La question de l'élargissement et des frontières de l'UE doit être traitée séparément de la réforme institutionnelle. Les difficultés de la politique de voisinage de l'UE sont trop souvent expliquées à tort, notamment au Parlement européen et dans l'opinion publique, par un manque de foi dans les institutions européennes. En revanche, les problématiques de la politique de voisinage et des frontières de l'UE sont bien liées.

L'Europe est née d'une rencontre singulière entre les valeurs d'un côté, et la géographie et l'histoire de l'autre. La géographie et la volonté politique ne sont plus aujourd'hui des critères suffisants pour définir les frontières actuelles de l'Europe. Le critère des valeurs revêt en effet une importance capitale dans cette définition.

La Turquie est un bon exemple. Au moment où les négociations d'adhésion entre l'UE et la Turquie progressaient, on pouvait noter une adaptation rapide de la vie quotidienne des Turcs aux standards européens en matière de droits de l'Homme et d'état de droit. Dès lors que l'UE a ralenti le processus d'adhésion de la Turquie en suspendant trois chapitres de négociation, ces adaptations sociétales sont devenues moins rapides.

Les frontières ne doivent donc pas être pensées uniquement en termes politiques et géographiques. À la fin du XVIII^e siècle, le tsar russe a demandé au géographe attitré de la Cour, M. Radichev, de définir les frontières de l'Europe afin de savoir sur quel territoire il pouvait lever les impôts. La Commission et le Conseil européen ne disposent pas aujourd'hui d'un tel géographe. La question des frontières de l'Europe ne doit pas être posée par les dirigeants européens. **Il revient aux peuples européens de définir eux-mêmes leur identité et les frontières de l'Europe.**

Le problème des relations entre l'UE d'un côté et la Turquie et l'Ukraine de l'autre n'est qu'un problème symbolique car les Balkans occidentaux constituent la véritable priorité de l'UE en matière d'élargissement. La Croatie est notamment candidat officiel depuis 2005.

La Turquie a commencé les négociations d'adhésion avec l'UE lors du Sommet d'Helsinki en 1999. Lors de cette rencontre, les chefs d'État et de gouvernement européen se félicitaient auprès de la délégation turque du début de ces négociations. Qu'est-ce qui a changé depuis cette date ? L'intégration de la Turquie dans l'UE pourrait représenter un atout géopolitique majeur pour l'Europe. En revanche, les deux difficultés fondamentales sont les dimensions démographiques de la Turquie qui pourraient bouleverser les équilibres institutionnels de l'UE, et les différences culturelles.

L'Ukraine a quant à elle fait preuve de ses qualités européennes de manière exceptionnelle lors de la « révolution orange » de 2004, qui a porté au pouvoir un nouveau président pro-européen, Viktor Iouchtchenko. D'ailleurs, la France avait choisi comme reine de France une princesse de Kiev dès le XI^e siècle, ce qui démontre les liens anciens entre l'Ukraine et l'Europe occidentale.

L'Europe de l'Est n'est pas un danger mais bien une ouverture pour l'UE. La France, attachée prioritairement aux relations entre l'UE et la Méditerranée, a accepté lors du dernier

sommet européen de juin 2008 de soutenir une proposition polono-suédoise destinée à renforcer la politique orientale de l'UE. La promotion de cette initiative reviendra à la République tchèque qui assurera la présidence de l'UE au premier semestre 2009. La convergence entre les politiques méditerranéenne et orientale de l'UE a donc désormais une grande importance.

En matière d'élargissement, les principales décisions politiques que l'UE devra prendre concernent la Méditerranée et l'Europe centrale et orientale. Des partenariats politiques privilégiés existent de longue date entre certains États de ces régions. C'est notamment le cas du Conseil des États de la mer Baltique et du processus de Barcelone né en 1995. Le partenariat Euromed, qui traduit également l'importance que l'UE attache à la Méditerranée, est aujourd'hui critiqué. Il pourrait néanmoins servir de fondement à une coopération plus étroite entre les pays de l'UE et les pays de la rive sud de la Méditerranée. L'avenir du partenariat entre l'UE et les pays riverains de la mer Noire est également une question majeure.

La question centrale est la délimitation des frontières entre l'Europe et l'Asie. Depuis Hérodote, l'Europe se définit traditionnellement en opposition avec l'Asie, notamment en termes de valeurs. L'Europe privilégie la recherche de la liberté de l'individu en Europe et l'Asie, le despotisme. Pour la première fois de l'Histoire, la mondialisation pourrait permettre de dépasser ce clivage géographique, géopolitique et culturel entre l'Asie et de l'Europe. Toutefois, ce problème se pose toujours à propos de la Turquie et du Proche-Orient, où l'UE est confrontée à un problème fondamental.

Bronislaw Geremek souligne enfin que **les élargissements de l'UE ont constitué d'indéniables succès**. L'UE a survécu au « big bang » issu du double élargissement à 12 pays en 2004 et 2007. Ceci prouve la force des institutions européennes et la solidité de l'UE car la décision était risquée.

À court terme, l'élargissement de l'UE concerne prioritairement les Balkans, dernière zone européenne frappée par la guerre, que l'UE a essayé de gérer avec un succès nuancé. Les « murs » suivants que les prochaines générations d'Européens auront à franchir seront l'adhésion de la Bosnie, de la Serbie, du Kosovo et de l'Albanie. L'UE devra se garder d'en dramatiser les enjeux. À moyen terme, Bronislaw Geremek estime que l'UE ne prendra aucune nouvelle décision d'élargissement au-delà des Balkans avant 15 ou 25 ans.

Dépassant le strict débat des frontières européennes, Bronislaw Geremek a souligné que Janez Jansa, Premier ministre slovène et président en exercice de l'UE, a présenté au Parlement européen une proposition destinée à renforcer l'attachement des peuples européens à l'UE.

Cette proposition prévoit d'organiser des matchs de football entre une équipe européenne composée de joueurs issus des 27 États membres de l'UE, une équipe représentant l'Amérique du Nord et une équipe représentant l'Amérique latine. L'équipe européenne dispose déjà de bons joueurs issus des 27 États membres. D'excellents footballeurs turcs ou russes pourraient élever le niveau de l'équipe européenne. Cependant, si les joueurs turcs pourraient être tentés d'accepter de jouer avec l'équipe européenne, ce ne serait peut-être pas le cas des joueurs russes.

Paul Taylor remercie Bronislaw Geremek de cette présentation alliant l'histoire, la géographie et les frontières de l'UE puis, présentant Eneko Landaburu, il avance que, si l'UE avait un géographe attiré, ce serait sûrement Eneko Landaburu...

Eneko Landaburu débute son intervention par une anecdote inspirée de son expérience personnelle. Lorsqu'il était le négociateur de l'UE avec les 12 pays candidats qui ont intégré l'UE en 2004 et en 2007, Eneko Landaburu a rencontré à Varsovie le négociateur chargé de l'adhésion de la Pologne, le ministre des Affaires étrangères d'alors, Bronislaw Geremek. Lors de cet entretien, Eneko Landaburu avait évoqué avec Bronislaw Geremek le règlement de problèmes graves, notamment la restructuration de la sidérurgie polonaise. Bronislaw Geremek lui a indiqué que la Pologne était capable de réaliser les réformes demandées par l'UE en la matière. Néanmoins, il a souligné que la justification essentielle du processus historique d'élargissement initié par l'UE n'était pas la nécessité de réformer la Pologne mais bien la réconciliation de la géographie et de l'histoire du continent européen.

Eneko Landaburu se réjouit que Bronislaw Geremek soutienne encore aujourd'hui cette thèse de la réconciliation européenne qui apporte un sens et une justification politique aux travaux des institutions de l'UE et trace des perspectives dont l'UE manque trop souvent aujourd'hui.

Quelle est la situation actuelle entre l'Europe et ses voisins ? L'UE compte trois catégories de voisins :

- les candidats officiels ;
- les pays participant à la politique de voisinage ;
- la Russie.

1) Les candidats officiels

En matière d'élargissement, le Conseil européen a octroyé le statut de candidat officiel à plusieurs pays depuis 2005. Dans certains cas, le Conseil européen a regretté en coulisses la décision qu'il avait prise d'accorder ce statut à certains pays.

Ces engagements politiques – qui lient l'UE et les candidats officiels – doivent être déconnectés de la question de la réforme institutionnelle et du traité de Lisbonne. Les règles applicables au cours des processus d'adhésion doivent être celles qui ont été définies initialement avec ces pays. Ces règles ne doivent pas être modifiées au cours du processus d'adhésion pour des raisons étrangères à ce processus.

Les conditions que ces pays doivent remplir pour intégrer l'UE sont de surcroît de plus en plus exigeantes, notamment si on compare les règles actuelles avec celles qui prévalaient lors de l'entrée de l'Espagne au sein de la Communauté européenne en 1986. Les pays candidats doivent en effet non seulement être capables d'intégrer l'acquis communautaire qui devient de plus en plus important, mais aussi de le mettre en œuvre de manière pratique.

Les objectifs, les engagements et les méthodes de négociations qui régissent un élargissement doivent être respectés par l'UE. Celle-ci doit être responsable et mener à bien les processus d'adhésion avec les pays avec qui elle s'est engagée à le faire.

Ces remarques préliminaires appellent deux développements.

Premièrement, la problématique de l'entrée de la Turquie dans l'UE doit faire l'objet d'une attention particulière.

Comme Bronislaw Geremek le soulignait, les Balkans sont la priorité de la politique extérieure de l'UE et doivent intégrer l'UE pour des raisons historiques. La Turquie, quant à elle, pose des problèmes particuliers car elle se caractérise par de fortes particularités. Son entrée dans l'UE aurait des avantages certains. Toutefois, l'UE doit avoir le courage d'indiquer rapidement à la Turquie si elle a ou non la volonté de conduire à terme le processus d'adhésion envisagé lors des sommets européens d'Helsinki en 1999 et de Copenhague en 2002. Si la Turquie fait l'effort de reprendre l'acquis communautaire – et elle a encore des progrès importants à réaliser en ce sens – Eneko Landaburu considère que l'UE devrait l'assurer de son intégration.

Si ce n'est pas le cas, l'UE devra trouver des solutions alternatives. À défaut, l'UE ne pourra avoir aucune crédibilité en termes de politique extérieure vis-à-vis de ses partenaires. Ce défi est une question de dignité et de responsabilité pour l'UE. Eneko Landaburu prône un débat sur le thème de la Turquie tant au sein des institutions européennes (Parlement, Commission, Conseil européen) que des États membres.

Les opposants à l'élargissement de l'UE à 12 nouveaux pays ont avancé la thèse selon laquelle l'élargissement et l'approfondissement des institutions européennes étaient incompatibles. Cet argument est hypocrite car il provient de ceux-là même qui n'ont pas réussi à promouvoir l'approfondissement des politiques européennes. Pendant dix ans, le président français Jacques Chirac et le chancelier allemand Gerhard Schröder n'ont avancé aucune proposition d'approfondissement, l'Allemagne et la France étant pourtant les deux pays qui ont la foi la plus profonde dans la construction européenne.

En fait, l'approfondissement de l'Europe est devenu difficile à partir du moment de l'entrée du Royaume-Uni au sein des Communautés européennes en 1973 qui a empêché l'avènement d'une Europe fédéraliste. Les Britanniques de longue date souhaitent une Europe plus large donc moins intégrée. Ils utilisent l'élargissement à cette fin. L'idée selon laquelle l'UE se dilue à mesure qu'elle s'élargit est excessivement simpliste.

On ne peut défendre la thèse selon laquelle les difficultés internes de l'UE sont dues aux relations qu'elle entretient avec ses voisins. Les élargissements devront donc être traités en fonction de leurs spécificités propres, de façon indépendante de l'approfondissement qui doit être poursuivi en parallèle. En revanche, l'échec éventuel du traité de Lisbonne risque de remettre en cause les perspectives d'approfondissement. Or, l'approfondissement des institutions européennes est une nécessité absolue pour l'UE, qui pourrait se concrétiser grâce à des coopérations renforcées ou à un noyau dur d'États membres. Au total, c'est l'élargissement aux Balkans qui est une nécessité historique et la responsabilité actuelle de l'UE.

2) Les pays de la politique de voisinage

Cette politique a été développée sur l'initiative de Romano Prodi, alors président de la Commission au moment de la fin des négociations avec les pays qui ont intégré l'UE en 2004 et en 2007. L'enjeu est d'établir avec nos voisins de l'Est et du Sud une politique de voisinage qui assure la stabilité, la prospérité et la sécurité de tous sans promettre une pleine intégration à l'UE.

La politique de voisinage est plus difficile à promouvoir auprès des voisins de l'UE car elle est moins attrayante, notamment au plan financier (aides européennes, etc.) et politique, que l'intégration. L'Ukraine et la Moldavie sont donc très réservées à l'égard de la politique européenne de voisinage (PEV) qui empêcherait définitivement leur entrée à terme dans l'UE. Ce n'est pourtant pas l'objectif de la politique de voisinage.

L'UE et certains de ses voisins souhaitent entretenir des liens plus étroits dans différents domaines. Les mécanismes de coopération mis en place dans le cadre de la *soft diplomacy* permettent à ces pays, avec le soutien de l'UE, de consolider leur processus de démocratisation et de moderniser leurs économies pour profiter, s'ils venaient à intégrer l'UE, du marché intérieur. Cette coopération fonctionne bien avec le Maroc. Un accord de partenariat privilégié devrait être conclu entre l'UE et Israël au cours de la présidence française de l'UE.

Par ailleurs, depuis trois ans, l'UE a développé de manière considérable sa coopération avec l'Ukraine, notamment par la conclusion d'un accord commercial, d'un accord de réadmission et de facilitation de visas et d'un accord dans le domaine de l'énergie, de la science et des technologies. Les rapports entre l'UE et l'Ukraine se sont en effet largement renforcés depuis la Révolution orange. L'Ukraine souhaite désormais que l'UE exprime avec plus de clarté l'avenir des relations entre les deux entités. Ce sera la question du sommet UE-Ukraine, qui se tiendra à l'automne sous présidence française. Les États membres sont cependant divisés sur ce sujet. Les Polonais souhaitent que l'UE donne à l'Ukraine une claire perspective d'adhésion, ce qui n'est pas le cas de tous les États membres.

Toutefois, à l'argument de la réunification du continent européen qui abonde dans le sens d'une pleine intégration de l'Ukraine à l'UE, s'opposent des arguments réalistes et fondés : les peuples seraient fatigués de l'élargissement et n'en voudraient plus. Avec beaucoup de prudence, Eneko Landaburu estime donc que l'UE ne devrait pas donner de signaux à certains pays qui pourraient entrevoir un rapprochement accéléré, alors que ce dernier paraît hypothétique.

La politique de voisinage se définit par la signature d'un contrat avec chacun des pays voisins qui fixent des objectifs à horizon de trois ans, en fonction des ambitions de ces pays et de la nature des relations de voisinage avec l'UE. Les résultats de cette politique sont néanmoins nuancés et traduisent la grande disparité des attentes de ces pays envers la politique de voisinage.

Comme l'a indiqué Bronislaw Geremek, la politique méditerranéenne de l'UE est antérieure à la politique européenne de voisinage (2003). Les relations de l'UE avec les pays méditerranéens devraient connaître un nouveau souffle grâce à la proposition d'« Union pour la Méditerranée : processus de Barcelone » du président français Nicolas Sarkozy. Le processus de Barcelone, né en 1995, connaît en effet d'importantes difficultés non à cause de l'UE, mais de l'incapacité des pays très divisés de la rive sud de la Méditerranée de mettre en œuvre les ambitions de l'accord de Barcelone.

La proposition initiale du président Nicolas Sarkozy, détachant l'Union pour la Méditerranée (UPM) des institutions européennes, a pu être qualifiée de « curieuse, utopique » et « chimérique » (Hubert Védrine). Cette initiative, à la demande insistante d'Angela Merkel, a été replacée au cœur du système institutionnel de l'UE. Le sommet fondateur de l'UPM regroupera la quasi-totalité des chefs d'États des pays de l'UE et de la rive sud de la Méditerranée à Paris le 13 juillet 2008. Cette relation renouvelée avec les voisins du Sud va permettre de consolider le processus de Barcelone et d'y apporter une valeur ajoutée à travers la réalisation de grands projets, la tenue de sommets euro-méditerranéens tous les deux ans et une co-responsabilité des partenaires.

Un tel processus n'existe pas vis-à-vis de l'Europe de l'Est. C'est pourquoi les Polonais et les Suédois ont été extrêmement actifs ces dernières semaines pour obtenir du Sommet européen des 18 et 19 juin 2008 des conclusions favorables pour renforcer la dimension orientale de la politique européenne de voisinage. Eneko Landaburu estime qu'il faudrait mener à l'égard de l'Europe de l'Est une politique similaire à celle à destination de l'Europe du Sud, c'est-à-dire une politique régionale, globale (diplomatique, économique et culturelle) comme le processus de Barcelone. Cependant, les idées en la matière manquent ou sont inadaptées. De ce fait, le Conseil européen a demandé à la Commission qu'elle présente un rapport sur le développement de la politique de voisinage à l'Est.

3) La Russie

Eneko Landaburu explique qu'il va se rendre en Sibérie le 26 juin 2008 avec José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, pour la tenue d'un Sommet UE-Russie, Vladimir Poutine ayant souhaité leur montrer les exploitations pétrolières. Ce sommet a pour objectif d'acter politiquement le lancement d'une grande négociation entre l'UE et la Russie, afin de définir un cadre global aux relations futures entre ces voisins. « On ne choisit pas ses voisins... » a concédé Eneko Landaburu. La Russie est en effet un partenaire difficile avec lequel les négociations pourraient être plus ardues que celles qui ont permis l'intégration de la Pologne au sein de l'UE.

L'UE est cependant obligée d'entretenir de bonnes relations de voisinage avec la Russie, qui est un partenaire majeur. Plus les États membres de l'UE seront unis, plus l'UE sera forte pour défendre ses intérêts face à la Russie. Tout l'enjeu est donc que l'UE arrive à parler d'une seule voix.

À l'issue des deux premières allocutions prononcées par des représentants d'institutions européennes, **Paul Taylor** a invité Ferdinando Riccardi, journaliste, à donner son point de vue sur ces thématiques.

Ferdinando Riccardi introduit son propos en indiquant qu'il développera des éléments concrets afin d'analyser les relations entre l'Europe et ses voisins.

Trois conclusions divergentes ont été tirées sur les conséquences que le non irlandais au traité de Lisbonne pourrait entraîner en termes d'élargissement :

- Le Parlement européen a indiqué qu'il ne pourrait y avoir de nouvel élargissement de l'UE tant que le traité de Lisbonne n'entrerait pas en vigueur ;
- Le président du Parlement européen Hans Gert Pöttering ne souhaite pas de nouvelles adhésions, sauf celle de la Croatie, avant que le Traité ne soit adopté ;
- D'autres estiment que toutes les négociations d'adhésion doivent se poursuivre, celles en cours comme celles à venir, même si aucune adhésion ne peut intervenir avant l'entrée en vigueur du Traité.

Aucun accord ne se dégage entre les différentes autorités européennes et les États membres sur l'élan qu'il faut ou non, donner aux prochaines adhésions.

L'adhésion de la Turquie aurait des répercussions majeures sur le fonctionnement de l'UE. Par exemple, la politique agricole commune ne pourrait pas être conservée dans son format actuel si la Turquie entrait dans l'UE, car les aides que l'UE serait amenée à lui octroyer dans le domaine agricole entraîneraient des coûts supplémentaires importants pour le budget de l'Union.

Selon Michel Rocard, ancien Premier ministre français, la Turquie doit intégrer l'UE car les États membres n'ont de toute façon plus d'ambition politique et sont déjà en train de renoncer à des politiques communes fortes. L'Europe politique serait donc déjà perdue et l'entrée de la Turquie n'y changerait rien. L'impact de l'adhésion de la Turquie en termes d'équilibre institutionnelle doit cependant être pris en compte. Si la Turquie intègre l'UE, elle aura à moyen terme le nombre le plus élevé de députés au Parlement européen, compte tenu du dynamisme de sa démographie.

Les opposants à l'entrée de la Turquie dans l'UE avancent que l'histoire ne pourrait servir de justification à l'intégration de la Turquie, car l'histoire des relations entre la Turquie et l'Europe serait faite de confrontation et non de coopération. Cet argument n'est pas convaincant car le projet européen est précisément de promouvoir la paix : la CECA avait pour objectif premier de mettre un terme aux guerres incessantes entre la France et l'Allemagne.

Bronislaw Geremek a évoqué la question des frontières entre l'Europe et l'Asie. Il est indéniable que la majeure partie du territoire turc se trouve en Asie et que la géographie ne peut constituer un argument en faveur de son intégration. Privilégier le critère des valeurs sur celui de la géographie conduirait néanmoins à se demander si le Québec ne devrait pas faire partie de l'UE.

Ferdinando Riccardi estime, comme Eneko Landaburu, que la politique européenne de voisinage doit être considérée avec attention puisqu'elle prolonge la stricte problématique des adhésions.

Ferdinando Riccardi ajoute que le nombre d'États en Europe augmente « par fragmentation ». Lors des prémices des négociations d'adhésion à l'UE des pays d'Europe centrale et orientale au début des années 1990, la Tchécoslovaquie était un seul pays. Elle s'est scindée en deux États en 1993, la République tchèque et la Slovaquie, qui sont tous

deux entrés dans l'UE le 1^{er} mai 2004. Chacun de ce pays possède aujourd'hui un commissaire européen et des parlementaires européens. La naissance de ces deux États a conduit à accroître la taille des institutions européennes, dans une proportion supérieure à ce qui était envisagé au début des négociations.

Ce précédent conduit à réfléchir à l'opportunité d'intégrer les États des Balkans au sein de l'UE : la République de Serbie et Monténégro s'est en effet scindée en trois États souverains – la Serbie, le Monténégro et le Kosovo –, ce qui impliquerait trois commissaires européens supplémentaires avec les traités actuels si ses pays intègrent l'UE.

Un membre de l'auditoire ajoute que d'autres nouveaux membres de l'Union nés de scissions d'États membres sont parfaitement possibles : l'Écosse, souhaitant renforcer son autonomie vis-à-vis de l'Angleterre, et les États qui succéderaient à la Belgique actuelle, etc.

Selon **Ferdinando Riccardi**, il existe en effet un risque existe bien pour la Belgique et pour l'Écosse, les Écossais exigeant d'ores et déjà de disposer d'un commissaire européen.

La politique de voisinage a, comme l'a démontré Eneko Landaburu, une importance capitale. L'UE peut entretenir d'excellentes relations avec certains pays voisins dans ce cadre, sans que l'adhésion soit la seule voie d'évolution possible. Les partenariats dans le cadre de la politique de voisinage peuvent être une alternative à l'adhésion quand cette dernière apparaît complexe, sans nécessairement empêcher une adhésion à plus long terme.

Ferdinando Riccardi considère par ailleurs que les difficultés du processus de Barcelone proviennent des différends entre eux des pays de la rive sud de la Méditerranée. Certains pays n'ont pas la volonté politique de régler leurs disputes, à l'instar du Maroc et de l'Algérie sur la question du Sahara occidental. Les ambitions des pays sud-méditerranéens sont radicalement différentes, c'est pourquoi le principe de l'Union pour la Méditerranée risque d'être compromis en raison de la désunion de ces pays. Le président libyen, Mouammar Al-Kadhafi, rejette d'ailleurs, ce projet qui risquerait, selon lui, de porter atteinte à l'Union du Maghreb arabe (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie) et à l'Union africaine, deux organisations prioritaires pour la politique étrangère de la Libye. Le projet d'UPM a donc peu de chance d'aboutir à une institution semblable à l'UE.

Si de nombreux pays méditerranéens ont donné leur accord politique à la mise en œuvre de l'UPM, c'est en réalité pour développer leurs relations bilatérales avec l'union européenne. De ce fait, la constitution d'une zone de libre-échange entre l'UE et certains pays sud-méditerranéens, discutée au Parlement européen, n'a que peu de chance d'être mise en place. Cette zone de libre-échange signifierait la libre circulation des marchandises entre l'UE et l'ensemble des pays sud-méditerranéens. Cette liberté de circulation des biens n'existe pas, sauf entre les signataires (Égypte, Jordanie, Maroc, Tunisie) de l'accord d'Agadir en 2004. À titre d'exemple, les frontières entre le Maroc et l'Algérie sont toujours fermées.

En ce qui concerne la Russie, le problème majeur de l'UE est la politique commune de l'énergie. L'UE donne une mauvaise image d'elle-même car chaque État membre défend ses

propres intérêts, sans comprendre que seule une réponse européenne serait efficace. Le vif débat sur les différents oléoducs et gazoducs en provenance d'Asie (Nabucco, South Stream, Nord Stream, etc.) le démontre. L'Europe devrait au contraire faire preuve d'unité en la matière. La Russie refuse de ratifier le traité sur la Charte européenne de l'énergie destiné à assurer la sécurité des approvisionnements énergétiques de l'Europe. Ce document ne peut donc constituer le fondement de la coopération russo-européenne. Néanmoins, l'UE devrait avoir le courage de promouvoir et de faire adopter en matière énergétique certains principes. Une politique commune de l'énergie apparaît indispensable pour assurer l'indépendance de l'Europe.

Paul Taylor, en introduisant Dorothée Schmid, responsable du programme « Turquie contemporaine » à l'Ifri, lui demande si la situation intérieure turque, marquée par la crise entre la Cour constitutionnelle et l'AKP, le Parti de la justice et du développement, au pouvoir, ne risquait pas de compromettre les négociations d'adhésion de la Turquie avec l'UE.

Dorothée Schmid indique que son exposé ne se limitera pas à la Turquie mais qu'elle évoquera également l'Union pour la Méditerranée et le non irlandais au traité de Lisbonne. Ces trois thématiques sont en interférence systématique, ce qui ne simplifie pas l'analyse de la situation européenne actuelle. Son intervention se concentrera en particulier sur la dimension méridionale de la présidence française de l'UE et son agenda en la matière.

1) Le non irlandais au traité de Lisbonne et l'élargissement

Dorothée Schmid revient sur la **problématique du lien entre l'élargissement et le non irlandais au traité de Lisbonne**. Elle souligne que l'élargissement ne concerne pas uniquement la Turquie, bien qu'il s'agisse d'un sujet brûlant. Il faut également considérer les autres pays candidats.

Elle rappelle que le président français Nicolas Sarkozy considère que les autorités françaises peuvent avoir une position divergente des autorités turques sur l'adhésion de la Turquie à l'UE, bien que la Turquie soit l'« amie » de la France. Évoquant les relations entre la France et Israël, Dorothée Schmid estime que la France adopte une telle position à l'égard de ses interlocuteurs à chaque controverse. Après le non irlandais au traité de Lisbonne, la France a choisi une position tactique en refusant de parler de tout nouvel élargissement. Dans le cadre des relations franco-turques, la France cherche des justifications à sa position officielle de refus de l'entrée de la Turquie au sein de l'UE, même si la façon de présenter cette position à l'extérieur a évolué.

Premièrement, l'éloignement de la perspective de l'élargissement ne paraît pas un problème majeur pour les Turcs à l'heure actuelle. L'épicentre du problème demeure les divergences entre les États membres concernant son adhésion. Au cours de son voyage en Turquie en juin 2008, Dorothée Schmid a constaté que les conséquences du non irlandais

au traité de Lisbonne sur le processus d'élargissement ne préoccupaient guère les Turcs. Leur priorité demeure les affaires intérieures turques.

La Turquie ne s'identifie pas encore pleinement à l'Europe. La Turquie, dont le rapport à l'Europe n'est pas encore fusionnel, cherche un modèle pour sa relation avec l'UE. Il lui semble que la situation actuelle montre des relations plutôt distendues entre les membres que constitue l'UE. Le non irlandais au traité de Lisbonne, qui fait peser le risque d'une désagrégation et d'une déchéance de la construction européenne, peut donc être interprété comme une catastrophe : la Turquie cherche un nouveau modèle social et politique, alors que les Européens ne savent pas eux-mêmes où ils vont.

Deuxièmement, il faut considérer le jugement que les Européens (États membres, Commission et Conseil) portent sur la Turquie. Selon, Dorothee Schmid, l'implication forte de la Commission dans les questions de politique intérieure turque n'était pas très opportune. Elle s'interroge en effet sur le parti pris de la Commission dans la crise politique turque actuelle, considérant que la Commission devrait sans doute éviter de se prononcer en raison de deux inconnues : D'une part, l'issue du débat est incertaine en Turquie et d'autre part, les pro-européens sont difficiles à identifier parmi les différents acteurs de ce débat.

Les Européens doivent exprimer avec prudence leur position sur les événements politiques en Turquie. La France a choisi un positionnement tactique : le président de la République française a compris que la France avait tout avantage à ce que la Commission s'exprime elle-même sur la Turquie. Le fait que la Commission menace de suspendre les négociations d'adhésion en cas de crise politique en Turquie arrange les autorités françaises car elles n'auront pas à brandir elles-mêmes cette menace.

2) La dimension méridionale de la présidence française de l'UE

La Méditerranée est une zone d'interférence constante et aiguë entre les préférences nationales françaises et l'action collective européenne. Cette région a toujours fait l'objet, en parallèle, d'actions des États membres, d'actions de la Commission – par le biais de la coopération économique avec un engagement financier important – et d'actions au titre de la PESC-PESD. Lorsqu'ils convergent, ces trois canaux peuvent déboucher sur une masse critique de l'action européenne.

Dans l'espace méditerranéen, ce n'est pas « l'action de l'UE » en tant que telle qui est visible. Les pays du Sud de la Méditerranée identifient davantage « l'action des Européens », composée de divers canaux et symbolisée par différentes personnalités européennes qui s'expriment sur ce thème. Au total, le rôle de l'Europe dans cette région n'est pas perçu comme celui de l'UE en tant que telle, mais comme celui d'un acteur hybride qui agit par l'intermédiaire des États membres et des institutions européennes.

La difficulté d'appréciation française porte précisément sur ce point. Le dossier de l'Union pour la Méditerranée est complexe, mais il pourrait peut-être être clos avant même le début de la présidence française de l'UE. La tentative de prise en charge par la France de la dimension méridionale des politiques européennes a ses raisons. Au plan politique, la France a un héritage historique, ambigu à assumer, marqué par la colonisation dans cette région. On se trouve également face à une continuité géographique et sociologique, la

France comptant une communauté musulmane importante. La France considère donc la Méditerranée comme une dimension naturelle de la politique extérieure française.

Dans le même temps, cette dimension méditerranéenne de la politique extérieure de la France a toujours été en compétition avec la politique arabe de la France. La France tente de promouvoir ces deux dimensions alternatives de manière concomitante, ce qui est plus compliqué que de les traiter séparément. Depuis une quinzaine d'années, la Méditerranée semble être devenue un remède aux difficultés de gestion de la politique arabe de la France.

Depuis les années 1990, la France avait en effet rallié l'UE aux questions méditerranéennes. La France avait, avec les Européens, porté et soutenu le processus de Barcelone à certains moments difficiles. Ce fut le cas notamment lors du lancement de la politique européenne de voisinage. Les Français, dont la politique est caractérisée par un tropisme méridional, ne comprennent pas toujours très bien la PEV qui accentue la dimension orientale de la politique extérieure de l'UE. Les Français ont donc quelques difficultés à se mettre en phase avec la PEV.

Si la France traite désormais des questions méditerranéennes dans un cadre européen, elle souhaite conserver une sorte de « copyright » sur les politiques européennes en Méditerranée. Cette position est d'ailleurs proche de celle que la France a à l'égard de l'Europe en général.

Les priorités françaises pour l'action de l'UE en Méditerranée sont triples :

- entretenir des relations d'amitié avec les pays sud-méditerranéens et obtenir une stabilisation politique et stratégique de la région ;
- maintenir l'influence et la visibilité de la France, présentée comme un fédérateur et un médiateur entre l'UE et les pays partenaires ;
- progresser dans la fixation des frontières de l'Europe. La relation à la Méditerranée reste une relation d'altérité et non d'identification.

Le projet d'UPM permet de tirer certaines leçons. Différents motifs internes et externes ont présidé à son lancement. À l'origine, il s'agissait d'un projet à forte dimension électorale pour Nicolas Sarkozy car, en France, ce projet consensuel plaisait à l'opinion. Au cours des négociations avec ses partenaires et la Commission, la France n'a pas perdu la maîtrise du projet mais elle a laissé les Européens reprendre la main à l'issue d'un désaccord entre l'Allemagne et la France sur la nature du projet.

Le projet français d'UPM a quatre conséquences principales :

- il suscite une attention renouvelée des Européens pour les questions régionales méditerranéennes, alors que la dimension régionale faisait défaut dans la PEV. La dimension régionale du processus de Barcelone avait en effet été progressivement abandonnée ;
- il invite à réfléchir à de nouveaux canaux de financement, même s'il est difficile de les identifier et de les mettre en œuvre ;
- il constitue une tentative de rééquilibrage institutionnel entre les pays du Nord et du Sud de la Méditerranée ;

- les difficultés du processus de Barcelone ne sont pas uniquement imputables aux Européens et proviennent également des pays de la rive sud de la Méditerranée. Ces pays n'ont, pour le moment, pas été placés dans une situation de responsabilité. À ce titre, le projet peut-être considéré comme un « saut qualitatif de la responsabilité » puisqu'il prévoit une co-présidence par un pays de la rive nord et un pays de la rive sud de la Méditerranée. La compatibilité entre l'architecture institutionnelle de l'UPM proposée par les Français et le cadre institutionnel européen demeure également un enjeu majeur.

Dorothee Schmid s'interroge ensuite sur l'avenir du projet d'UPM lors de la présidence française. Ce projet diplomatique phare, lancé au début de la présidence française, peut en effet interférer avec l'agenda de la présidence. Sur plusieurs points, la vision régionale globale proposée par les Français s'oppose à différentes priorités de la présidence française :

- l'immigration. Les pays partenaires sud-méditerranéens souhaitent que les conditions de circulation des personnes soient facilitées en Méditerranée. Le pacte européen sur l'asile et l'immigration ne s'inscrit pas dans cette logique ;
- la PESC et la PESD. L'UPM n'a aucune orientation politique et stratégique puisque ces questions difficiles ont soigneusement été évitées. Or, la Méditerranée est un des lieux où l'Europe a des priorités stratégiques, même si les États membres éprouvent des difficultés à les définir ;
- la réforme de la PAC. La question des échanges agricoles avec les pays de la rive sud de la Méditerranée est absolument cruciale pour compléter le cadre de libre-échange Nord-Sud dans cette région ;
- les institutions européennes. Il existe un problème de compatibilité possible entre les institutions européennes actuelles et les institutions de l'UPM telles que proposées par la France ;
- la lutte contre le changement climatique. La défense de l'environnement, envisagée de façon globale, est le seul sujet consensuel sur lequel les acteurs arrivent à trouver un accord en Méditerranée.

De nombreuses interrogations demeurent donc sur le déroulement du sommet de l'UPM à Paris le 13 juillet (contenu, participants) et sur la manière dont ce projet va évoluer.

Au final, les problématiques méditerranéennes pourraient évoluer en deux temps. À court terme, la Méditerranée risque de disparaître de l'agenda de la présidence française de l'UE, car l'UPM est un projet controversé qu'il sera difficile d'ériger au rang des priorités pendant six mois. À moyen terme, le projet français pourrait prendre trois formes différentes : soit proposer une alternative au partenariat, soit fédérer les efforts de coopération multilatérale en Méditerranée, soit redonner un souffle au processus de Barcelone. Quelle que soit sa forme future, des relais et des alliances seront nécessaires à sa mise en place. La France n'a pas brillé en la matière donc elle devra désormais travailler de concert avec ses partenaires européens.

Paul Taylor invite l'auditoire à poser des questions sur les sujets abordés.

Sylvie Jacquet, membre de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin qui est une agence communautaire, se demande à titre personnel comment traiter de la question de Chypre, dont le nord de l'île est occupé par l'armée turque, et dont personne ne parle.

Un auditeur interroge Eneko Landaburu sur l'état des négociations actuelles avec Israël dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

Un autre auditeur pose enfin la question suivante : la problématique de l'OTAN est-elle déconnectée de la problématique de l'Europe et de son voisinage ?

Eneko Landaburu admet en premier lieu que le règlement de la question chypriote est difficile. Il reconnaît avec un certain réalisme politique qu'à partir du moment où on a accepté la République chypriote comme membre de l'UE en 2004, les efforts pour la réunification de cette île n'avaient que peu de chance d'aboutir.

La République chypriote ayant intégré la « maison européenne » n'a plus de raison de se montrer conciliante avec la partie turque de l'île. Le travail réalisé à l'époque par le conseiller spécial des Nations unies pour Chypre, Alvaro de Soto, afin de faire adopter le Plan Annan prévoyant une confédération réunissant les deux parties de l'île, n'a servi à rien. L'UE tente aujourd'hui de faire pression sur les Chypriotes afin qu'ils soient plus ouverts à une négociation sur les conditions de réunification. La situation avec la Turquie joue évidemment un rôle dans le dossier chypriote.

Ensuite, l'UE a accompli un travail important avec Israël ces derniers mois afin d'aboutir à un statut renforcé dans le cadre de l'accord d'association. Les négociations entre l'UE et Israël ont été approfondies, car l'administration israélienne est très efficace et souhaite développer rapidement ses liens avec l'UE dans le domaine économique et commercial et participer à des programmes communautaires ainsi que de s'associer à certaines agences européennes. Le futur accord d'association avec Israël sera le plus avancé dans la voie d'un rapprochement avec l'UE des accords d'association.

Cet accord est une question politique. Après un long débat au COREPER et au Conseil des ministres en juin 2008, marqué par de nombreuses divergences, le Conseil a décidé de lier la mise en œuvre de l'accord négocié à la situation politique générale en Israël. Cet accord est donc conditionnel : il ne sera signé par l'UE qu'en fonction de l'évolution de la situation politique au Proche-Orient dans les prochains mois.

Enfin, la brièveté des interventions lors de cette table ronde ne permettait pas d'aborder la question de l'OTAN. Les relations entre l'UE et ses voisins génèrent en effet déjà de nombreux problèmes en interne. Néanmoins, l'étude des relations entre l'UE, les pays voisins et l'OTAN présente un intérêt majeur notamment pour l'Ukraine et la Géorgie, candidat à l'entrée dans l'OTAN.

Paul Taylor indique que la problématique de l'OTAN sera certainement abordée lors de la quatrième table ronde consacrée à la politique étrangère et de sécurité commune. Il a invité Ferdinando Riccardi a donné son point de vue sur les trois questions évoquées.

Selon **Ferdinando Riccardi**, il n'y aura pas d'accord de réunification entre les deux parties l'île de Chypre. L'existence de deux pays distincts pourrait poser un double problème à l'UE. D'une part, cela conduirait à l'augmentation des États membres de l'UE par fragmentation avec des conséquences sur la composition des institutions européennes. D'autre part, Recep Tayyip Erdogan considère que les Chypriotes du Nord sont des Turcs de plein droit que la Turquie a le devoir de protéger. Si la République turque de Chypre Nord – non reconnue internationalement – entre un jour dans l'UE, un commissaire européen qui en serait issu ne serait-il pas déjà un commissaire turc dans l'UE ?

Paul Taylor avance que ce commissaire originaire de République turque de Chypre serait un cheval de Troie de la Turquie au sein de l'UE.

Thierry de Montbrial souhaite revenir sur la question du Kosovo. Évoquant une discussion qu'il a eue avec Eneko Landaburu, il est convaincu que l'idée de donner l'indépendance au Kosovo dans ses frontières régionales, le Kosovo n'ayant jamais été un État, était une erreur. La logique de partition est enclenchée, de sorte qu'on aura peut-être deux États kosovars, à moins que la partie Nord du Kosovo à majorité serbe ne se réunifie avec la Serbie. D'une manière générale, les conséquences en termes de morcellement auquel conduit l'indépendance du Kosovo ont été sous-estimées. Il invite la table ronde à faire des commentaires sur le sujet.

Suzanne Nies interroge Bronislaw Geremek sur le fait de savoir si, dans un sens de voisinage étroit, la Pologne peut avoir une influence sur la République tchèque, extrêmement eurosceptique ?

D'après **Paul Taylor**, il s'agit d'une question interne à l'UE plus qu'une question de voisinage.

Un auditeur souligne que la possibilité d'une politique spéciale de voisinage avec certains pays au-delà de la mer Caspienne n'a pas été mentionnée. Il note l'intention de renforcer la coopération entre l'UE et certains pays au-delà de la mer Caspienne, comme la Géorgie et l'Azerbaïdjan. Il souhaite avoir des commentaires à ce sujet.

Bronislaw Geremek revient sur les relations entre la Pologne et la République tchèque. Il indique que l'instrument de rapprochement entre ces deux pays pourrait être le groupe de Visegrad né en 1993 entre la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie. Toutefois, il serait peu efficace pour renforcer l'engagement de la République tchèque en faveur de l'Europe. En effet, l'euroscpticisme tchèque tient davantage à un problème sociologique interne.

En Pologne, le peuple est pro-européen et les élites sont euroscptiques. En revanche, en République tchèque, les dirigeants et le peuple sont euroscptiques. Karel Schwarzenberg, ministre tchèque des Affaires étrangères, et Alexandr Vondra, vice-ministre chargé des Affaires européennes, sont certes des anciens collaborateurs de Vaclav Havel de tendance pro-européenne. Toutefois, le problème est celui de la société : par exemple, la jeunesse tchèque ne partage pas l'enthousiasme des nouveaux pays concernant Erasmus et les nouvelles perspectives ouvertes par l'entrée de la République tchèque dans l'UE. Les possibilités d'influencer le président Klaus sont maigres car ce dernier sait pertinemment comment son peuple vote.

Paul Taylor invite Eneko Landaburu à répondre à la question des relations entre le Caucase et l'Asie centrale et l'UE.

Eneko Landaburu souligne que les pays du Caucase du Sud font partie de la politique européenne de voisinage. L'UE dispose à ce titre de plans d'action et des coopérations avec la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. L'inclusion dans la PEV est bien perçue dans ses trois pays et il existe une volonté claire d'améliorer les relations avec l'UE. Cette situation soulève certains problèmes et confère à l'UE des responsabilités dans la région du Caucase. À ce titre, la question de la Géorgie, notamment de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, sera abordée entre l'UE et la Russie lors du Sommet UE-Russie qui se tient en juin 2008 en Sibérie. Le développement de la solidarité et de la présence européenne dans cette région est positif.

Concernant l'Asie centrale, la présidence allemande de l'UE avait mis en œuvre au premier semestre 2007 une stratégie d'approche régionale avec ces pays qui commence à porter ses fruits. Pierre Morel est le représentant pour l'UE de cette politique régionale qui

permet d'affirmer progressivement une présence européenne. L'enjeu, considérable, est celui de la diversification des approvisionnements énergétiques de l'UE, notamment à partir du Kazakhstan. Les actions de l'UE en la matière sont insuffisantes car l'UE ne s'affirme pas assez dans cette région. Or en se fondant sur l'exemple de la politique énergétique, Eneko Landaburu montre l'UE obtient des résultats quand elle est unie et que ces résultats sont faibles lorsqu'elle est désunie.

Enfin, Eneko Landaburu revient sur la remarque de Thierry de Montbrial relative au Kosovo et fait part de son inquiétude sur la situation. Sa position sur le Kosovo est plus proche de celle du gouvernement espagnol que de la position de la majorité des États de l'UE. L'indépendance du Kosovo a des répercussions sur la politique étrangère de l'UE. Depuis que certains pays ont accepté l'indépendance du Kosovo, les difficultés vont croissantes avec les Russes, notamment sur la Géorgie.

À l'occasion de différents sommets européens, Vladimir Poutine avait indiqué que les Russes et les Européens partageaient la primauté du principe de l'intégrité territoriale sur le principe de l'autodétermination. Dès lors que l'Europe appuie l'indépendance du Kosovo, cet accord politique est brisé. La Russie reprendra ainsi toute sa liberté pour traiter de l'Abkhazie, de l'Ossétie du Sud et du Nagorno-Karabakh. Ces relations plus difficiles entre l'UE et la Russie sont la conséquence indirecte de la reconnaissance du Kosovo sur le plan international.

Ferdinando Riccardi revient sur les relations entre Israël et l'UE. Selon lui, le développement d'Eneko Landaburu confirme que les ambitions des pays méditerranéens dans leur relation avec l'UE sont très différentes et que l'Union pour la Méditerranée n'a donc aucun sens. Par exemple, les pays du sud de la Méditerranée n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le coprésident de l'UPM, non pas même sur son nom mais sur le principe même de la rotation. En effet, les pays arabes n'accepteraient pas qu'Israël puisse exercer la coprésidence, même si cette éventualité n'est que théorique.

Ferdinando Riccardi ne souhaite pas se prononcer sur la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo. Il estime cependant que si on considère que les frontières de la Serbie incluant le Kosovo, reconnues par l'Organisation des Nations unies (ONU), ne sont pas définitives et qu'elles peuvent être modifiées en fonction de la volonté de la population, le minimum est de permettre aux Serbes résidant dans la partie nord du Kosovo de gagner la Serbie. Si la Serbie ne le demande pas, c'est pour éviter de reconnaître l'indépendance du Kosovo de manière implicite. Au moment où la Serbie négociera le processus d'adhésion avec l'UE, il paraîtrait inimaginable que le même droit, dans la même région, ne soit pas reconnu aux Serbes du Kosovo et que le Kosovo indique que ses frontières sont intangibles. Ferdinando Riccardi ne se prononce pas sur le fond.

Paul Taylor propose ensuite à Dorothée Schmid de faire un point sur Chypre. Paul Taylor signale également avoir été frappé par le jugement de Dorothée Schmid selon lequel l'UE et la Commission européenne auraient eu tort de s'immiscer trop dans les questions intérieures turques. Si la Cour constitutionnelle turque interdisait le principal parti de gouvernement réélu récemment avec 47 % des voix, l'UE devrait-elle se taire et considérer que cette décision compatible avec les critères de Copenhague relatifs à l'État de droit ?

Selon **Dorothee Schmid**, le dossier de Chypre n'est pas oublié par l'UE mais la présidence française de l'UE ne se concentrera pas sur cette question qui ne ferait que compliquer son programme. Elle approuve la position d'Eneko Landaburu selon laquelle l'UE a commis une erreur d'appréciation essentielle en élargissant l'UE à Chypre sans réfléchir au règlement du conflit. Les conditions ne sont pas réunies aujourd'hui pour obtenir une solution de réunification qui satisfasse toutes les parties. Dorothee Schmid considère qu'il est donc inutile de soulever la question de Chypre au moment où la situation politique en Turquie, partie à la « controverse » sur Chypre, est difficile.

Dorothee Schmid ne sait que penser des prises de position publique de la Commission, rapides et précises sur les questions politiques internes turques. D'un point de vue français peut-être trop « souverainiste », il lui semble que ce n'est pas le rôle de la Commission de se prononcer sur ces sujets et que c'est davantage celui des États. De plus, il existe une confusion dans le débat politique turc sur la manière dont sont perçus ces différents messages européens. Les acteurs politiques turcs ne différencient pas forcément les différents canaux d'expression. De plus, la Commission s'exprime au nom des États européens, ce qui est problématique car les États membres n'ont pas tous la même position sur cette question.

Une inconnue sur l'évolution du débat politique en Turquie demeure. Si l'on considère que la Turquie remplit déjà les critères de Copenhague, la position de la Commission en faveur du gouvernement turc est juste et soutenable. Dorothee Schmid se demande si la Turquie dispose d'un régime politique qui ressemble à nos démocraties occidentales. La Turquie est bien un régime démocratique mais avec des contre-pouvoirs très forts qui agissent en concurrence, dans une logique de conflictualité et non de coopération.

Or, l'expression de la Commission a été perçue comme un soutien fort et sans condition au gouvernement actuel qui est critiqué sur son agenda de réformes et la lenteur de leur mise en œuvre. Ces prises de position de la Commission interfèrent de manière compliquée dans le débat interne turc, et ce pour trois raisons. Le gouvernement turc n'est plus dans une relation fusionnelle avec la base qui l'a élu ; il n'y a pas de véritable alternative à l'AKP, le parti au pouvoir ; enfin le paysage politique n'est pas suffisamment large et concurrentiel pour absoudre l'AKP de ses fautes politiques et tactiques internes.

Eneko Landaburu réagit en reprenant les propos prononcés mi-juin 2008 par José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, selon qui la « Commission n'est pas le Secrétariat de qui que ce soit, d'aucun pays membre, ni du Conseil ». La Commission est une institution politique qui a le droit et le devoir de s'exprimer politiquement. Eneko Landaburu estime d'ailleurs que la Commission ne prend pas suffisamment de positions politiques.

La Commission a la responsabilité de mener les négociations d'adhésion avec la Turquie. La Commission possède à ce titre une délégation très importante à Ankara qui lui fournit des informations sur la situation du pays. La difficulté politique majeure en Turquie est que la Commission n'est pas un interlocuteur qui représente l'ensemble des citoyens européens. Elle est davantage une institution qui exprime des opinions.

Elle bénéficie de surcroît d'une certaine onction démocratique en raison l'intervention du Parlement européen dans la désignation de son président et de l'ensemble des commissaires. Peu de pays prévoient l'audition de chaque ministre par le Parlement afin

d'examiner ses compétences pour gérer un ministère, par exemple celui des Transports ou de l'Énergie alors que les commissaires doivent le faire devant les commissions du Parlement européen.

La Commission est soumise au contrôle démocratique du Parlement européen qui peut d'ailleurs le renverser, comme ce fut le cas avec la Commission présidée par Jacques Santer en 1999. La Commission n'est donc pas une institution bureaucratique en dehors du monde politique, mais bien une institution disposant d'une légitimité démocratique qui rend compte de ses actions.

La Commission peut, à tort ou à raison, exprimer un certain nombre d'opinions fortes. Des débats internes extrêmement durs ont eu lieu au sein de la Commission sur la crise politique turque puis une expression politique a été émise au nom de la Commission. Il revient au Parlement européen et aux États membres de juger si la Commission a outrepassé ses compétences.

TROISIÈME TABLE RONDE : LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Avec **Marco Buti**, directeur général adjoint des Affaires économiques et financières, Commission européenne ; **Wolfgang Münchau**, éditorialiste au *Financial Times* ; **Yves-Thibault de Silguy**, ancien commissaire européen, président du conseil d'administration de Vinci.

Modérateur : **Jacques Mistral**, directeur des études économiques, Ifri.

Jacques Mistral, directeur des Études économiques à l'Ifri, anime cette table ronde consacrée à la gouvernance économique et monétaire de l'UE.

La présidence française de l'UE va se trouver confrontée à des thèmes économiques majeurs, tels la mondialisation, la crise financière, le risque de récession, le taux de change, l'emploi, la productivité, l'innovation... Ce sont des thèmes qui ont non seulement un intérêt pour les économistes mais qui ont également un caractère éminemment politique.

Par exemple, Jean-Pierre Jouyet a évoqué l'économie dans son allocution, en espérant une embellie de la conjoncture économique au premier semestre 2009 qui pourrait aider certaines évolutions de procédure en matière de ratification du traité de Lisbonne.

Dans le domaine économique, Jacques Mistral s'est interrogé d'une part sur l'état d'avancement du processus de Lisbonne (connu aussi sous le nom de stratégie de Lisbonne) adopté en 2000 qui avait pour objectif de faire de l'UE la zone économique la plus compétitive du monde à l'horizon 2010. D'autre part, il est revenu sur la dialectique, évoquée lors de la première table ronde, entre la volonté politique et les institutions, dialectique qui traverse toute la construction européenne. En matière économique, l'Eurogroupe et la Banque centrale européenne (BCE) sont deux institutions qui fonctionnent. Ces sujets seront abordés au cours de cette table ronde.

Jacques Mistral, citant l'expression employée par les économistes « there ain't no such thing as a free lunch » (« rien n'est gratuit »), remercie le cabinet Mazars, groupe international d'audit et de conseil, ainsi que le cabinet Gide Loyrette Nouel pour leur soutien dans la réalisation de ce colloque.

La table ronde comprend trois personnalités à même de donner des points de vue complémentaires sur la gouvernance économique de l'UE. Dans le respect de la méthode communautaire qui prévoit que la Commission européenne a l'initiative des textes européens, Jacques Mistral invite Marco Buti, directeur général adjoint des affaires économiques et financières à la Commission européenne, à intervenir le premier.

Il est d'autant plus naturel que Marco Buti intervienne en premier que la Commission a publié récemment un très intéressant rapport *Emu@10* qui célèbre le succès formidable de l'euro, à l'occasion du dixième anniversaire de sa création en 1998. La monnaie européenne est un repère bienvenu au regard des incertitudes économiques auxquelles fait face l'UE.

Après ces succès, les Européens ne risquent-ils pas de faire preuve d'autosatisfaction, ce qu'avancait Martin Wolf, éditorialiste au *Financial Times* ? Quelles réalisations la zone euro doit-elle accomplir au cours de la décennie à venir pour que le bilan soit aussi favorable dans dix ans ?

Marco Buti rappelle que la Commission reconnaît trois langues officielles (français, allemand, anglais), Marco Buti va donc s'exprimer en anglais. Le rapport *Emu@10* rédigé par la Commission est une évaluation volumineuse des dix premières années de l'Union économique et monétaire (UEM). Ce rapport a fait l'objet de commentaires nombreux dans la presse, notamment par Wolfgang Münchau, éditorialiste au *Financial Times*, qui en a fait une description flatteuse.

1) Le bilan

Ce rapport n'est pas seulement une évaluation des dix premières années de l'UEM, mais également une analyse des objectifs et des orientations possibles des politiques européennes qui permettraient de résoudre les défis auxquels la zone euro est confrontée.

Marco Buti ne souhaite pas détailler les succès des dix premières années de l'euro mais simplement rappeler que, lorsque l'euro a été lancé en 1998, beaucoup pensaient outre-Atlantique, que la monnaie européenne s'effondrerait rapidement. À l'origine, les contempteurs de l'euro n'imaginaient même pas qu'il serait lancé. Puis, dès lors que l'euro a été mis en place, ils estimaient que l'euro ne pourrait perdurer et, quand bien même ce serait le cas, que l'euro serait un désastre.

Si l'on considère le bilan de ces dix premières années, on peut être satisfait des résultats en termes de stabilité macroéconomique, de maîtrise de l'inflation, et de gestion des cycles budgétaires. La zone euro est, aujourd'hui, dans une position plus enviable que quelques années auparavant. Il faut remonter avant la première crise pétrolière pour trouver des déficits budgétaires aussi bas que ceux des budgets actuels, en moyenne, dans la zone euro même si certains pays sont aujourd'hui encore proches de la limite du déficit (3 % du PIB) autorisé par le pacte de stabilité et de croissance.

En termes de croissance économique, dont beaucoup, y compris la Commission, déplorent le rythme insuffisant en Europe, le rapport de la Commission montre que l'augmentation du PIB par habitant a été exactement la même dans la zone euro qu'aux États-Unis lors de la dernière décennie, soit 1,6 % par an. Les États membres de la zone euro ne doivent cependant pas faire preuve d'autosatisfaction, car cela signifie que le PIB par habitant dans la zone euro demeure à 70 % du PIB par habitant américain. La zone euro ne rattrape donc pas son retard de richesse par habitant vis-à-vis des États-Unis, ce qu'elle devrait pourtant faire. Quand une économie est moins prospère qu'une autre, elle doit en effet croître plus rapidement pour atteindre le même niveau de richesse. Néanmoins, la zone euro n'a pas connu de mauvaises performances, alors que l'on parle parfois de sclérose et de stagnation de la zone euro.

Les performances de la zone euro sur le marché du travail ont été excellentes puisque 16 millions d'emplois ont été créés depuis dix ans. Bien que le taux de chômage soit toujours trop élevé en valeur absolue, il est à un niveau historiquement bas.

Ce sont les conclusions du rapport *Emu@10*.

2) Les défis à relever

Dans un article du *Financial Times*, Martin Wolf a analysé l'Union économique et monétaire de manière constructive en reconnaissant que l'UEM avait bien fonctionné pendant la première décennie de son existence, mais il s'est interrogé sur ce que sera sa performance pendant sa seconde décennie ? Le rapport montre que la décennie qui s'annonce pose des défis importants.

Les analyses approfondies réalisées pour ce rapport ont conduit à un bilan dont la Commission européenne est satisfaite. Toutefois, la Commission ne nie pas que la zone euro avait encore beaucoup de progrès à accomplir. Au-delà du simple constat des réalisations et des défis à venir pour l'UEM, la Commission a donc commencé de réfléchir depuis quelques mois sur le nouvel environnement mondial. Il se caractérise par le vieillissement des populations, la mondialisation et les défis énergétique et climatique.

La Commission souhaite poursuivre la mise en œuvre de l'UEM en prenant en compte ces nouveaux défis. Ces défis, à la fois majeurs et complexes, remettent en question les fondements du cadre macroéconomique de l'UEM. Rappelons qu'il s'agit de l'énergie, du changement climatique, de l'inflation, de la démographie, de la pression exercée tant sur les budgets des États que sur la croissance par ces évolutions. Si rien n'est fait, la croissance potentielle sera inférieure de moitié en 2050, soit 1 % par an contre 2 % aujourd'hui.

La mondialisation appelle de surcroît des ajustements plus rapides et une allocation plus fluide des ressources, qui permettrait ce que Jagdish Baghwati, économiste, qualifie de « changement kaléidoscopique des avantages comparatifs ». Les ressources doivent pouvoir être réallouées rapidement au sein de la zone euro. La stabilité des prix est également un défi fondamental pour la Banque centrale européenne (BCE) puisqu'elle affecte le fonctionnement de l'UEM. De telles réformes ne sont pas sans lien avec la stratégie de Lisbonne.

La Commission a réalisé des prévisions sur la tendance économique à moyen et long terme dans la zone euro. Elle observe par ailleurs que tous ces fondamentaux économiques (croissance, inflation, etc.) se dégradent aujourd'hui les uns après les autres. La première page du *Financial Times* daté du 24 juin 2008 évoque tous ces défis.

La Commission désire s'attaquer de manière urgente non seulement aux problèmes que rencontrera la zone euro à moyen et long terme, mais également à ceux auxquels elle fait face à court terme. Pour cela, elle a élaboré un programme des actions à mener qui comprend un volet interne, un volet externe et un volet gouvernance.

a) Le volet interne

La Commission a, en premier lieu, ébauché les principales orientations de l'UEM dans le cadre d'un **programme interne à la zone euro**. Il s'agit notamment de renforcer la surveillance budgétaire des États de la zone euro. La discipline fiscale doit être ancrée dans les politiques nationales.

La Commission européenne a constaté que les divergences économiques avaient été plus fortes que prévues dans la zone euro. La Commission distingue entre les divergences économiques normales et les divergences dangereuses.

Les pays caractérisés par un processus de rattrapage économique connaissent des divergences normales avec les autres pays, notamment une inflation et une croissance économique plus élevées. Certaines de ces divergences peuvent même avoir un aspect positif car elles permettent une gestion diversifiée des risques au sein de la zone euro.

En revanche, des divergences dangereuses peuvent apparaître dans une zone monétaire unifiée. Ces divergences en termes de fondamentaux économiques conduisent à des dérèglements économiques. Le rapport *Emu@10* conclut qu'à l'intérieur d'une zone monétaire l'effet des divergences est, dans un premier temps, plus faible que s'il n'y a pas de zone monétaire et que cet effet devient plus grand avec le temps.

Par ailleurs, il faut mentionner les changements structurels que préconise la stratégie de Lisbonne. Sur le fondement de données analytiques, le rapport met également en exergue l'importance du séquençage des réformes. Dans cette séquence de réformes, la réforme du fonctionnement du marché financier est essentielle en ce qu'elle permet de rendre plus précoce les effets positifs attendus des réformes entreprises dans d'autres domaines. Il est donc fondamental d'améliorer le fonctionnement des marchés financiers nationaux pour que les réformes sur les marchés des biens et du travail trouvent leur plein effet.

b) Le volet externe

En second lieu, la zone euro doit se donner un volet **externe**. Si l'on considère l'économie mondiale et les prévisions internationales, la zone euro semble être le seul pôle de stabilité. Les raisons et les manifestations de ce phénomène sont nombreuses.

Toutefois, la zone euro ne « boxe » pas dans la catégorie que justifierait son poids économique. Au sein des institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI), la zone euro est, d'une certaine façon, surreprésentée en nombre de sièges, puisqu'elle regroupe des pays européens possédant chacun un siège. Or, chacun de ses sièges – ou de ses chaises pour employer le terme adéquat – mène sa propre politique avec peu de coopération avec les autres chaises européennes. Les pays de la zone euro ont préféré une représentation éparpillée à l'exercice d'un pouvoir réel.

La création d'un siège unique et l'adoption d'une position commune pour la zone euro amélioreraient la représentation européenne dans ces institutions et, par là même, l'influence de la zone euro. Cependant, il semble peu probable que ces deux réformes soient mises en œuvre à court ou à moyen terme. Il faudrait donc commencer plus modestement par se mettre d'accord sur un programme d'action à l'international de la zone euro.

c) La gouvernance

En dernier lieu, il faut considérer la **problématique de la gouvernance**. La Commission considère que l'allocation des tâches entre les différents acteurs économiques et financiers au sein de la zone euro est correcte. Marco Buti indique que la Commission ne va pas proposer de changements majeurs dans l'architecture de la gouvernance de la zone euro.

Cependant, Marco Buti relève que le fonctionnement du Conseil Ecofin demeure un thème important. Le rapport *Emu@10* estime que l'Union européenne et la zone euro tendront à converger largement dans la décennie à venir, en dépit du maintien d'*opt-outs* pour certains pays. De ce fait, il est essentiel que tous les États membres discutent au Conseil Ecofin des problèmes de la zone euro, parce qu'elle devrait être leur « maison commune » dans quelques années. Ce dialogue est important, même si la décision finale ne concerne que les États membres de la zone euro.

L'Eurogroupe fonctionne mieux depuis qu'un président permanent a été créé, poste qu'occupe Jean-Claude Juncker. Un déficit de représentation demeure néanmoins. Les ministres des Finances devraient se rendre à l'Eurogroupe avec une « double casquette » et représenter à la fois leur pays et l'intérêt général de la zone euro, ce qui fait défaut pour le moment.

Le dialogue entre les institutions économiques et financières de la zone euro est également central. Les échanges entre l'Eurogroupe et la Banque centrale européenne doivent se dérouler sans menace ni remise en cause de l'indépendance de la BCE. Cette indépendance est en effet un atout majeur qui a permis d'obtenir une relative stabilité des prix, en dépit de taux d'intérêt relativement bas.

Une bonne gouvernance est également importante de manière à accroître l'impact des positions de la zone euro dans le débat international, aussi bien dans un cadre multilatéral qu'avec chaque partenaire (Chine, États-Unis, Royaume-Uni, etc.).

L'UEM doit agir sur tous les plans à tous les niveaux, mondial, européen et national. Elle s'y emploie.

Jacques Mistral remercie Marco Buti de son exposé couvrant un champ extrêmement vaste, appelant certainement des questions sur les différents thèmes abordés. Jacques Mistral considère qu'en l'absence de banquier central au sein de cette table ronde, il était naturel de rappeler l'importance de l'indépendance de la BCE.

Jacques Mistral invite Wolfgang Münchau, éditorialiste au *Financial Times* et spécialiste des questions européennes, à dresser un panorama du contexte dans lequel la présidence française de l'UE va s'exercer. Jean-Pierre Jouyet, pourtant ancien directeur du Trésor au ministère de l'Économie et des Finances, n'a en effet pas abordé dans son allocution l'économie, la gouvernance économique européenne et les taux de change.

Wolfgang Münchau débute sa présentation en reprenant les conclusions de Marco Buti. Il considère que le rapport *Emu@10* est très utile puisqu'il retire au débat relatif à l'euro son

aspect émotionnel. Ce rapport constitue un programme de travail très solide sur la façon dont le débat sur la gouvernance économique dans la zone euro devrait avancer.

Ce débat ancien a commencé à la fin des années 1980 et n'a jamais été résolu car il existe des différences idéologiques fondamentales entre les États membres. Si ce débat compte de nombreux acteurs, les principaux protagonistes sont les hommes politiques français d'un côté et leurs homologues allemands de l'autre. Wolfgang Münchau ajoute qu'il fait partie des rares Allemands, sans doute pas plus de cinq sur une population de 80 millions d'habitants, qui exprime une certaine empathie envers les positions françaises, à savoir le besoin de gouvernance économique européenne.

Wolfgang Münchau souligne néanmoins que la tactique française, notamment la critique répétée à l'égard de la Banque centrale européenne, n'a pas toujours été fructueuse. Cette tactique a conduit à une certaine méfiance en Allemagne à l'égard des véritables intentions qui fondent l'insistance française en vue du développement d'une véritable gouvernance économique européenne. Il semble improbable qu'un accord soit trouvé sur un système de gouvernance économique, car cela conduirait à soulever la question de l'indépendance de la BCE que les Allemands et les Néerlandais considèrent comme définitivement réglée et intangible.

Il sera peut-être nécessaire de débattre de cette question dans cinq ou dix ans quand le consensus mondial sur les vertus de l'indépendance des banques centrales aura peut-être changé. Le temps départagera les États selon les résultats des politiques économiques qu'ils auront menées. Les États membres de la zone euro ont des philosophies très différentes, ce qui se traduit par une distinction majeure entre les États qui soutiennent l'indépendance de la BCE et ceux qui ne la soutiennent pas.

C'est pourquoi, Wolfgang Münchau se prononce en faveur d'un programme de travail qui serait moins ambitieux que celui qui conduirait à la mise en place d'une gouvernance économique forte au niveau de la zone euro, c'est-à-dire l'idée du gouvernement économique. Il estime en effet qu'il vaudrait mieux se concentrer sur le traitement de certains des thèmes abordés dans le rapport de Marco Buti.

Les dix premières années de la zone euro ont certes été couronnées de succès. Néanmoins, trop de temps est consacré à la gestion des problématiques internes de la zone euro. Or, la zone euro est la deuxième économie au monde et l'euro est la deuxième monnaie la plus importante au monde. L'importance de l'euro croît à mesure que le dollar s'affaiblit, que l'inflation américaine dépasse celle de la zone euro et que les investisseurs étrangers investissent des sommes énormes dans la zone euro.

Il n'est pas improbable que l'euro concurrence le dollar en tant que monnaie internationale dans les dix prochaines années. Certains économistes américains, notamment Jeff Frankel, pronostiquent que l'euro aura remplacé le dollar dans dix ans comme première monnaie mondiale.

Or, l'Europe n'agit pas à la mesure de ce qu'elle est, c'est-à-dire un acteur mondial. Cette question, auquel l'Europe devrait à juste titre s'intéresser, figure dans le rapport de Marco Buti. Pour le moment, les ministres des Finances des États membres sont trop jaloux de leurs prérogatives, notamment des compétences dont ils disposent au Fonds monétaire international. Ceci ne devrait cependant pas les dissuader de mettre en commun leurs analyses et leurs moyens d'influence et d'agir de manière concertée.

C'est un processus politique qui doit être engagé, non une simple action que l'Eurogroupe fonctionnant selon les règles actuelles pourrait conduire. Cet enjeu majeur doit donc être élevé à un niveau politique supérieur, probablement au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Wolfgang Münchau est donc favorable à la proposition française d'organiser une réunion de l'Eurogroupe au niveau des chefs d'État et de gouvernement à condition que soit agréé un ordre du jour significatif².

Au-delà du rôle international de la zone euro, le rapport de la Commission met en évidence l'importance des réformes économiques. Les économies nationales de la zone euro ont été réformées en fonction d'enjeux nationaux, sans tenir compte du fait que les réformes engagées dans un pays avaient des externalités dans d'autres.

Par exemple, l'Allemagne a réformé son marché du travail en diminuant les salaires et en restaurant sa compétitivité par rapport aux autres pays. Cette réforme entraîne des externalités énormes pour le reste de la zone euro. Il serait donc bénéfique que les États membres de la zone euro aient une approche plus coordonnée des réformes économiques, plutôt que de les conduire de manière solitaire.

Il est de même pour les politiques fiscales. Même au niveau de la zone euro, pour ne rien dire de l'Union à 27, aucune coordination n'est tentée. La supervision bancaire, c'est-à-dire les règles prudentielles, en est un autre exemple : elle n'a pas été mentionnée dans le rapport de la Commission car elles ont fait l'objet de vives controverses au sein de la Commission. Il ferait sens que des discussions aient lieu au niveau de la zone euro à propos de la nécessité d'une instance de surveillance bancaire qui assisterait la BCE ou en serait partie intégrante. Elle serait compétente dans le cadre de la zone euro et non de l'UE.

De nombreuses questions pourraient être abordées et inscrites au programme de travail de la zone euro. Si ces propositions n'apparaissent pas trop souvent comme un moyen de subjuguer la BCE ou d'engager une sorte de processus politique, elles pourraient faire l'objet de vraies discussions y compris de la part des Allemands.

Tout cela dépendra de l'avenir du traité de Lisbonne. Si le traité échouait en raison du non irlandais ou d'un possible veto tchèque, ce en quoi Wolfgang Münchau ne croit pas, les choses se présenteraient différemment. Cela signifierait que l'Eurogroupe resterait un groupe informel, un « groupe de dîner », sans véritables pouvoirs. Il serait alors nécessaire d'instituer une gouvernance économique institutionnelle en dehors du cadre de l'UE. Il n'y aurait pas d'autre alternative car l'Eurogroupe semble avoir atteint ses limites, et ce, en dépit du fait qu'il dispose de son propre président. Il semble impossible de créer une coordination en termes de politique économique sur les bases actuelles.

Il faudrait donc créer une structure en dehors du cadre de l'Eurogroupe, si le traité de Lisbonne n'entre pas en vigueur et que l'UE reste régi par le traité de Nice. En sortant du cadre de l'UE, il serait possible de créer une nouvelle institution européenne significative. Cela représente donc à la fois une opportunité et une menace pour l'UE. Une menace car cette nouvelle structure représenterait un facteur de division mais aussi une opportunité, car elle permettrait de mettre en place une gouvernance économique européenne, ce que le traité de Lisbonne propose en filigrane.

² Une réunion des chefs d'État et de gouvernements de la zone euro a été organisée à Paris le 11 octobre 2008 pour préparer les mesures destinées à lutter contre la crise financière.

Si, en revanche, le traité de Lisbonne entre en vigueur, l'Eurogroupe sera l'organe de la coopération économique et il faudra s'assurer que le processus fonctionne bien. Sans doute faudra-t-il en passer par la procédure de la « coopération renforcée » qui est facilitée par le traité de Lisbonne. Cette coopération renforcée porterait sur les questions soulevées par Marco Buti afin que des décisions puissent effectivement être prises. Wolfgang Münchau espère que la présidence française progressera dans cette voie.

Jacques Mistral relève que les hypothèses alternatives soulevées par Wolfgang Münchau, qu'il s'agisse de la création d'un sommet de la zone euro ou de la mise en place d'une gouvernance économique de la zone euro en dehors du cadre existant en cas d'échec du traité de Lisbonne, sont intéressantes à discuter.

Jacques Mistral se félicite de la présence d'Yves-Thibault de Silguy, ancien commissaire européen aux Affaires économiques et financières, président du conseil d'administration de Vinci. Il invite Yves-Thibault de Silguy à donner son point de vue sur la gouvernance économique et monétaire de l'UE et sur le rôle que va jouer la présidence française en la matière.

Yves-Thibault de Silguy rappelle qu'il a quitté Bruxelles depuis la fin de l'année 1999 et que sa connaissance des questions économiques européennes est lointaine. Il souhaite faire deux remarques préliminaires.

En premier lieu, il est antinomique d'évoquer à la fois les priorités de la présidence française de l'UE et la gouvernance économique européenne. Selon Yves-Thibault de Silguy, la France n'est peut-être pas la mieux placée pour donner des leçons en matière de gouvernance économique. De plus, la gouvernance économique ne figure pas parmi les priorités de la présidence française. La France n'a donc pas fait preuve d'arrogance mais de réalisme, ce dont il faut se réjouir.

En second lieu, Yves-Thibault de Silguy note que Marco Buti et Wolfgang Münchau se sont attardés dans leurs interventions sur les comités, les procédures, les calendriers et les réunions, etc. Il se souvient de ce que l'euro a été créé sur la base d'un projet et d'une méthode, qui ont constitué deux facteurs mobilisateurs pour sa mise en place. Ce souffle semble aujourd'hui un peu perdu. La question majeure n'est en effet pas de savoir s'il faut institutionnaliser l'Eurogroupe ou non, mais d'apparaître crédible par rapport aux marchés.

1) L'euro

L'Europe s'est dotée d'un instrument fabuleux, l'euro. La mise en place de la monnaie unique, issue de la mise en œuvre du traité de Maastricht, a été réalisée à partir de l'année 1995 au nom de l'Europe et des Européens. Le marché intérieur devait par ailleurs être sauvé puisqu'il menaçait d'exploser à cause des dévaluations compétitives. Si l'euro n'avait

pas été créé, il n'y aurait plus de marché commun aujourd'hui, ce qui conduit à deux conclusions :

Premièrement, l'euro a représenté un fantastique bouclier protecteur contre les crises internationales et financières. Compte tenu des crises que l'Europe a traversées, il n'est pas difficile d'imaginer ce qu'elle serait devenue sans l'euro, notamment en termes de croissance, de taux d'intérêt et de chômage.

Deuxièmement, la mise en place de l'euro a ouvert une période de taux d'intérêt bas et de hausse des prix très raisonnable. En ce sens, certains ont cru en conclure qu'il n'existe plus de cycle économique. L'euro a permis d'obtenir la stabilité économique. Or, les cycles économiques vont probablement réapparaître et peut-être de manière puissante.

Lors de la création de la monnaie unique, la Commission a essayé d'inculquer la culture de la stabilité économique aux États, en s'inspirant fortement de l'expérience allemande. En tant que commissaire européen, Yves-Thibault de Silguy essayait de montrer aux Allemands que la Commission faisait pression sur les moins sérieux des États pour les amener à mener des politiques raisonnables. Elle décrivait ensuite aux Allemands les efforts accomplis par ces pays pour atteindre une certaine stabilité macroéconomique pour les convaincre que tous ces pays candidats pouvaient intégrer la zone euro.

La Commission a donc réussi à inculquer cette culture de la stabilité. Yves-Thibault de Silguy a souhaité à ce titre rendre hommage à la Commission qui a joué un rôle indispensable, notamment par l'application du pacte de stabilité et de croissance et des différentes procédures d'alerte et d'avertissement. Yves-Thibault de Silguy déplore que ces règles soient perçues comme un « diktat » de Bruxelles alors qu'il s'agit de règles de bonne gestion. La règle selon laquelle le déficit d'un État ne doit pas dépasser 3 % du PIB est une règle a minima.

Avec la période de croissance que l'Europe a connue depuis quatre ou cinq ans, les États membres devraient être à l'équilibre budgétaire. Les déficits publics sont générateurs de difficultés car ils obèrent toute marge de manœuvre pour répondre à une crise. Par conséquent, la Commission a un rôle essentiel à jouer comme « gardienne des traités » et des règles de stabilité qui y sont inscrits. Yves-Thibault de Silguy incite la Commission à faire preuve de courage politique, en dépit des pressions auxquelles sont soumis les commissaires, car c'est essentiel pour la crédibilité du système.

L'euro a également permis de fluidifier le marché unique. L'adoption de l'euro facilite la vie des entreprises et constitue un élément fondamental de la croissance économique et du commerce entre les États membres.

Sur le plan international, l'euro a été présenté à sa création comme la première tentative de reconstitution, sur une base régionale, du système monétaire international qui avait disparu avec l'éclatement du système de Bretton Woods. À partir du début des années 1970, on est sorti du système de Bretton Woods pour passer à un système dollar grâce auquel les États-Unis ont fait financer leurs déficits de balance courante et d'épargne intérieure par le reste du monde. Ce système fonctionnait donc tout le monde travaillait en dollars.

Ce n'est plus le cas aujourd'hui puisque la moitié des marchés financiers ont basculé en euros et qu'une partie croissante des réserves des banques centrales est détenue en euros. L'euro est de plus en plus utilisé pour les transactions commerciales, bien qu'il ne reflète pas encore le poids de l'Europe dans le commerce mondial.

Les Américains sont face à une double problématique. D'une part, ils pourront de moins en moins faire financer leur déficit par le reste du monde. D'autre part, le monde change et les cartes de l'économie mondiale sont en cours de redistribution : la domination euro-américaine s'effrite devant la montée en puissance de l'Asie, du Moyen-Orient et de la Russie. Quelques grands groupes industriels sont déjà passés sous-contrôle moyen-oriental et un mouvement de plus grande ampleur pourrait s'engager.

Le changement est donc très important. Notant l'importance de disposer d'un projet et d'une méthode, Yves-Thibault de Silguy souhaite que l'Europe encourage l'usage de l'euro dans le monde. En tant que chef d'entreprise, Yves-Thibault de Silguy a refusé à plusieurs reprises de signer des contrats en dollars en exigeant de les signer en euros, ce qui permet, entre autres, de transférer le risque de change sur la partie adverse.

Le rapport devrait donc se rééquilibrer entre l'euro et le dollar. L'euro est un instrument majeur au profit de l'Europe pour forcer ses partenaires à dialoguer en vue d'établir un ordre économique et monétaire international plus satisfaisant. C'est encore plus vrai aujourd'hui en raison de la dégradation de la situation économique. Cette détérioration, brutale depuis quelques semaines, est plus grave que ce que l'on imagine et elle est accompagnée d'une résurgence de l'inflation.

Yves-Thibault de Silguy s'interroge sur les moyens de sortir de la crise. Ce sera l'occasion de tester les capacités de la BCE, qu'Yves-Thibault de Silguy indique ne jamais avoir accusée de ne pas soutenir suffisamment la croissance. La BCE a, en effet, conduit une politique monétaire parfaite, certes facilitée par des conditions économiques assez favorables. Dans la situation actuelle de crise, la BCE, indépendante en vertu des traités, devra trouver une réponse aux difficultés économiques.

Yves-Thibault de Silguy conclut que l'Europe – ne disposant ni d'une religion, ni d'une armée communes – doit se servir de sa monnaie pour la définition de son identité.

2) La gouvernance économique européenne

Yves-Thibault de Silguy souhaite revenir sur le problème de la gouvernance économique européenne. C'est avant tout un problème de politique budgétaire. L'UEM a été une réussite grâce à une méthode classique, la méthode Schuman des « petits pas » et de l'engrenage.

Le traité de Maastricht stipule que la politique monétaire est unique mais que les politiques budgétaires sont nationales. Des instruments de coordination sont nécessaires qui passent par la création de procédures et de comités. Cinq ans ont été nécessaires pour les mettre en place. Par exemple, les grandes orientations de politiques économiques (GOPE) ont été instituées pour que, chaque année, les chefs d'État et de gouvernement fassent une analyse de la situation économique européenne État par État. Cette analyse conduit à des recommandations au niveau européen et au niveau de chacun des États. Chaque année, au moins de juin, le Conseil européen adopte des recommandations adressées aux États membres et aux institutions européennes.

Quand il était commissaire européen, Yves-Thibault de Silguy imaginait que les chefs d'État et de gouvernement allaient respecter ces engagements qu'ils avaient pris eux-mêmes. Cela aurait dû conduire à ce que les budgets nationaux à l'automne reprennent ce

qui avait été adopté au niveau du Conseil européen en juin. Or il n'en est rien. La coordination des politiques économiques ne fonctionne pas.

Une solution à fort impact serait de créer un contrôle de conformité des budgets nationaux avec les orientations adoptées dans les GOPE.

Face à la détérioration de la situation économique et une incertitude très forte, l'Europe doit faire preuve de force, avec un projet et une méthode. Pour ce faire, il faut s'appuyer sur la monnaie unique et faire un important effort en matière de politique budgétaire. Il y a huit ans, Yves-Thibault de Silguy indiquait que la baisse d'un point des déficits publics libérait 60 milliards d'euros. Ce chiffre a dû augmenter depuis. L'Europe a besoin de recréer des anticipations positives des consommateurs et des investisseurs à l'égard de la situation économique.

L'Europe n'arrivera à exister qu'en s'appuyant sur sa monnaie et grâce à des politiques budgétaires plus saines et rigoureuses. L'Europe sera alors reconnue par les marchés, ce qu'Yves-Thibault de Silguy considère plus important que de créer des comités et des procédures. Yves-Thibault de Silguy encourage donc la Commission à aller de l'avant et à faire preuve d'audace, sans trop s'embarrasser de systèmes trop procéduraux.

Jacques Mistral invite l'auditoire à poser des questions.

Une enseignante en économie souligne qu'Yves-Thibault de Silguy a précisé qu'il demandait lui-même de libeller les contrats économiques en euros et non en dollars. Pourquoi n'est-ce pas une pratique plus répandue ? En matière d'exportations françaises, pourquoi les contrats d'Airbus ou d'EADS sont-ils libellés en dollars et non en euros ?

Paul Schmidt, membre de la Banque centrale d'Autriche, demande si la Commission a discuté avec les autorités françaises des questions relatives à la gouvernance économique auxquelles la présidence française pourrait s'attaquer dans les six prochains mois. Qu'attend la Commission de la présidence française dans ce domaine ?

Jacques Mistral souligne que la **stratégie de Lisbonne** constitue une source de déception. Le rapport de Laurent Cohen-Tanugy, rédigé à la demande du gouvernement français, suggère d'impliquer davantage l'Eurogroupe dans la supervision des mécanismes liés à cette stratégie. Compte tenu de son échec partiel, Jacques Mistral s'interroge sur l'opportunité de créer de nouveaux instruments destinés à s'assurer que le processus de Lisbonne se déroule comme prévu.

Yves Thibault de Silguy revient sur la question du **libellé des contrats internationaux**.

En premier lieu, il estime que tout chef d'entreprise doit prendre en considération le risque de change dans son résultat d'exploitation. Il rappelle qu'aucune entreprise, hormis Airbus, ne se plaint aujourd'hui du risque de change. Une entreprise doit toujours trouver une solution pour assumer le risque de change.

En second lieu, concernant le cas d'Airbus, on savait dès 1995 qu'il n'y aurait plus que deux monnaies principales à terme, ce qui allait poser des problèmes dans un certain nombre de secteurs, notamment l'aéronautique.

La Commission européenne avait à ce titre monté un groupe de travail avec Airbus pour trouver des solutions à ce problème. Lors de son lancement, l'euro valait 1,18 dollar, ce qui ne posait de problème à personne. L'euro s'est ensuite déprécié de sorte que la question de sa valeur n'a plus été évoquée par les entreprises européennes. Cependant, l'euro a connu par la suite une forte appréciation, ce qui a menacé les intérêts d'Airbus.

Quand une entreprise mène une politique bien définie, il faut des années pour changer de méthode, et d'abord convaincre les gens de la nécessité de ce changement. Les pouvoirs publics n'ont pas assez incité les entreprises à utiliser l'euro. Les banquiers centraux y étaient quant à eux réticents, car ils avaient peur de ne plus pouvoir contrôler leur masse monétaire. Comme l'euro n'était pas très populaire au niveau politique, les pouvoirs publics n'ont donc pas forcé les entreprises à contracter en euros.

Le rééquilibrage des contrats en euros et en dollars prendra des années. Ce n'est néanmoins pas irréalisable dans le cas d'Airbus puisque ses fournisseurs dépendent de lui à 90 % et ne sont pas en situation de lui imposer des contrats libellés en dollars. Mais la remise en cause des habitudes nécessite du temps et de la volonté.

Marco Buti souligne que le dollar reste la référence dans la signature des contrats internationaux. Toutefois, la proportion de contrats libellés en euros augmente depuis quelques années. Si cette augmentation n'est pas spectaculaire, elle est régulière et montre que l'inertie naturelle est en train d'être remise en cause. En raison de la dépréciation du dollar, des débats ont d'ailleurs eu lieu dans certains pays du Golfe sur l'opportunité de facturer en euros les contrats pétroliers. Les choses changent.

Marco Buti revient ensuite sur la proposition d'impliquer davantage l'Eurogroupe dans la mise en œuvre de la **stratégie de Lisbonne**.

Depuis la relance de la stratégie de Lisbonne en 2005, le rapport annuel de la Commission sur la mise en œuvre de la **stratégie de Lisbonne** comporte des chapitres pour chaque État membre évaluant leurs programmes nationaux de réformes (PNR) établi en conformité avec la stratégie définie au niveau européen et un chapitre spécifique à la zone euro, détaillant des recommandations spécifiques pour l'UEM, des recommandations relatives aux réformes structurelles à accomplir sur les marchés des biens et du travail et en termes de fonctionnement des marchés financiers.

La Commission évalue, comme le propose le rapport *Emu@10*, le respect par les États membres des objectifs de la stratégie de Lisbonne, en faisant des recommandations

spécifiques à chaque État et aussi des recommandations destinées à la zone euro dans son ensemble.

Le rapport préconise par ailleurs une meilleure surveillance de ces recommandations par l'Eurogroupe et une meilleure appropriation par les ministères de l'Économie et des Finances de chacun des États membres. Il faut notamment s'assurer de l'application des recommandations concernant l'ensemble de la zone euro, car elles facilitent son bon fonctionnement. Chaque État a donc intérêt à regarder si ces recommandations sont suivies par les autres États membres.

Marco Buti estime, à l'image de Wolfgang Münchau, que, si l'évaluation pays par pays demeure importante pour que chaque pays assainisse sa situation économique, il faudrait privilégier une évaluation d'ensemble de la zone euro permettant d'appréhender les effets d'entraînement et les différentes externalités des politiques nationales.

Marco Buti souligne que la Commission européenne entretient un dialogue avec la présidence française de l'Union européenne pour déterminer ce qu'il est possible d'accomplir en matière de gouvernance économique. Mais, comme Jean-Pierre Jouyet n'en a rien dit dans son allocution d'ouverture, Marco Buti se refuse à divulguer davantage d'informations à ce sujet.

Marco Buti estime souhaitable d'accélérer le rythme des réformes structurelles dans chacun des pays membres. La Commission doit jouer un rôle clair en la matière. Le traité de Lisbonne, dont l'entrée en vigueur ne sera certes pas immédiate, renforce la fonction d'arbitre de la Commission, notamment par la possibilité qui lui est donnée de faire des recommandations directes aux États. La Commission a d'ailleurs déjà utilisé récemment cette procédure de recommandation, en demandant à la France de prendre des mesures pour répondre au risque de déficit public excessif auquel elle est confrontée.

La Commission va pleinement assumer ce rôle et respecter ses prérogatives de gardienne des traités. Marco Buti conclut que la Commission n'attend pas de miracles de ses propositions contenues dans son rapport *Emu@10*. Elle propose une évolution plutôt qu'une révolution des pratiques. La présidence française de l'UE et ses successeurs devront s'atteler à leur mise en œuvre.

Jacques Mistral se réjouit qu'à la veille de la présidence française de l'UE, la Commission ait fait des propositions destinées à renforcer l'appropriation par les États des règles européennes, en particulier des règles sur la discipline budgétaire

Wolfgang Münchau a une approche légèrement différente. Certes, les réalisations de la stratégie de Lisbonne ne sont pas aussi mauvaises que certains, dont Wolfgang Münchau lui-même, ont pu le dire parfois. Certains objectifs ont été atteints : l'emploi a réellement augmenté, et notamment dans certains sous-secteurs du marché de l'emploi.

Il n'en demeure pas moins que, d'une manière générale, les objectifs de la stratégie de Lisbonne n'ont pas été atteints, notamment en ce qui concerne les objectifs définis par

rapport aux performances américaines. Il estime que ces objectifs comparatifs n'étaient pas de bons objectifs pour débiter un tel processus.

Wolfgang Münchau ne souhaite pas la définition d'une nouvelle stratégie de Lisbonne pour les années 2010-2020. Il est favorable à un programme de réformes économiques limité à la zone euro plutôt qu'à un programme plus large et plus diffus impliquant l'UE dans son ensemble. Il considère que la zone euro en a davantage besoin que l'UE. Pour qu'une zone monétaire fonctionne de manière effective, il faut, en effet, qu'elle dispose de certaines structures. En revanche, le traitement au niveau de l'UE des problématiques de croissance, de création d'emplois et de productivité est bénéfique mais pas essentielle pour l'existence de l'UE.

La priorité serait donc de réorienter la stratégie de Lisbonne vers la zone euro en la rendant plus concise et ne pas continuer à la mettre en œuvre au niveau de l'UE.

D'après **Jacques Mistral**, si les craintes de détérioration de la situation économique évoquées par Yves-Thibault de Silguy se réalisent, la zone euro devra avancer les échéances des réformes à entreprendre.

Un auditeur souhaite développer deux points relatifs à la gouvernance économique et à la communication avec le public. Il estime que la création d'un sommet de la zone euro serait bénéfique mais qu'il est certainement encore trop tôt pour le faire.

À l'image de Wolfgang Münchau, il s'interroge sur les moyens d'approfondir le débat idéologique qui se trouve à l'arrière-plan des questions relatives à la gouvernance économique et à la Banque centrale européenne (indépendance, objectifs). La BCE a *de facto* un objectif unique, la stabilité des prix, tandis que la Réserve fédérale américaine (Fed) en a deux, la stabilité des prix et la croissance économique. Personne dans l'opinion publique ne connaît ni ne comprend ces enjeux complexes.

Comment dès lors approfondir le débat ? On peut regretter que le débat sur l'indépendance de la BCE se limite aux Français et aux Allemands, arqués sur leurs positions respectives. Si la croissance était plus élevée, la question d'un sommet de la zone euro ne se poserait pas. Et celle de communication de la zone euro non plus...

Jean-Claude Trichet accomplit un travail remarquable dans sa fonction de représentant de l'UEM. Les Néerlandais, très soucieux de l'indépendance de la BCE, n'imaginaient pas au moment où Jean-Claude Trichet a remplacé Wim Duisenberg qu'il exercerait ses fonctions de manière si impartiales. Jean-Claude Trichet n'est cependant pas assez soutenu dans son travail de communication. Par exemple, il ne passe pas suffisamment à la télévision néerlandaise pour expliquer les risques de l'instabilité financière. Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe, ne pourrait l'assister utilement dans cette tâche car il est inconnu du grand public. Comment mieux communiquer envers le public ?

Un auditeur reprend une citation de Jean-Claude Juncker pour prolonger le débat : « Au Fonds monétaire international, nous sommes ridicules. »

Le rapport *Emu@10* préconise de manière prudente que la zone euro dispose d'une représentation commune ou, à tout le moins, d'une coordination des positions des États au sein des instances internationales. Cette réforme serait dans l'intérêt de l'Eurogroupe et de l'UE. Le même raisonnement peut être fait *mutatis mutandis* pour les problèmes de supervision bancaire. Il conviendrait également de mettre en place une supervision européenne dans ou en dehors du cadre de la BCE.

La mise en œuvre de ces propositions serait un geste politique qui pourrait provenir d'une initiative très forte de la Commission dans ce temps de crise économique, monétaire, politique et institutionnelle que traverse l'UE. Ce serait peut-être un moyen de faire avancer l'Europe.

Yves-Thibault de Silguy souhaite revenir sur les deux points évoqués.

Il rappelle que la représentation externe de la zone euro était déjà le problème majeur mis en évidence dans le Livre vert de la Commission en 1995. Ce problème tient à la volonté des États membres de conserver leurs prérogatives. Les grands pays n'auraient pas compris et donc pas acceptés que la Commission européenne s'exprime à leur place, ce qui était envisagé à cette époque.

Dans l'état actuel des choses, Yves-Thibault de Silguy constate que la question a peu évoluée. Il estime, par ailleurs, qu'il n'est pas nécessaire d'organiser des euro-sommets, réunions politiques dont il méfie, notamment pour les piètres résultats qu'elles engendrent.

La zone euro connaît **trois besoins** majeurs :

- un usage plus répandu de l'euro dans le monde, ce qui augmenterait le pouvoir de l'Europe ;
- des politiques budgétaires beaucoup plus strictes, plus saines et plus coordonnées ;
- un effort de recherche et développement (R&D) et d'innovation, pour améliorer les capacités d'innovation des entreprises.

L'Europe a conscience que sa survie dépend de ses capacités d'innovation. Grâce à la transparence qu'offre l'UE, il faut réfléchir au renforcement et à l'accélération des processus de diffusion de l'innovation.

L'Europe doit répondre à deux faiblesses pour accélérer la R&D et l'innovation, et donc la compétitivité des produits européens face au reste du monde. La fiscalité constitue une première source de difficulté, insuffisamment traitée, à laquelle Yves-Thibault de Silguy n'a pas de réponse. La seconde difficulté réside dans l'éducation en Europe. Les formations actuelles ne permettent pas de recruter en nombre suffisant des techniciens et des ingénieurs. Le système éducatif ne confère pas une place assez importante à l'enseignement technique et scientifique.

Plutôt que de promouvoir la formalisation institutionnelle, Yves-Thibault de Silguy invite à réfléchir à ces propositions et souligne l'importance des échanges de bonnes pratiques afin que chaque État en tire les conséquences.

Jacques Mistral souhaite aborder, au-delà de la relation euro/dollar, la question du yuan. Jacques Mistral indique qu'il a suivi depuis Washington les déplacements à Pékin du président américain George W. Bush, du président de la Fed Alan Greenspan et du secrétaire d'État au Trésor Henry Paulson afin d'obtenir une réévaluation du yuan. Il souhaite recueillir les impressions d'Yves-Thibault de Silguy sur la mission de cette troïka.

Yves-Thibault de Silguy considère que le yuan ne constitue pas un vrai problème. En matière monétaire, le monde devrait en effet tendre à devenir bipolaire, avec une domination du dollar et de l'euro. Les Chinois et les Japonais vont s'annihiler l'un l'autre, tandis que le yuan et le yen ne seront au maximum que des monnaies régionales.

Ces monnaies asiatiques manquent de flexibilité car les taux sont fixes, donc elles ne peuvent s'apprécier par définition. Cette absence de flexibilité fausse les règles du jeu du système monétaire international et a un impact à la fois sur l'économie américaine et sur l'inflation mondiale. Il faudrait donc davantage de souplesse dans les systèmes de change asiatiques. Yves-Thibault de Silguy espère que la troïka pourra convaincre la Chine de dévaluer le yuan et d'accroître la flexibilité de son taux de change.

Jacques Mistral invite Marco Buti et Wolfgang Münchau à présenter leur point de vue sur ces thématiques.

Marco Buti souhaite développer trois points.

Le premier porte sur la **supervision financière**. La Commission dispose d'un plan d'action pour une meilleure réglementation des services financiers dans le cadre européen, ainsi que d'une feuille de route définie par l'Ecofin. La conclusion aujourd'hui est que les marchés financiers deviennent omniprésents dans l'économie en général et dans l'économie de la zone euro en particulier.

Si on analyse leur impact sur la transmission de la politique monétaire et sur la politique budgétaire, on constate lors des cinq dernières années que les interactions entre le cycle économique et le cycle des valeurs financières ont fortement accru la volatilité de l'économie. Le risque est désormais que la tendance économique se retourne et que tous les revenus supplémentaires engendrés par ces interactions disparaissent.

Marco Buti rappelle que les réformes structurelles facilitent le partage du risque dans une union monétaire. Il est donc très important que ces réformes soient bien mises en œuvre. Le

rapport *Emu@10* préconise à ce titre que la zone euro ait un rôle leader afin de promouvoir des solutions applicables à l'ensemble de l'UE. Si le programme de travail défini par l'Ecofin ne peut être mis en œuvre, il faudra alors limiter les actions à la seule zone euro. Dans ce contexte, l'Eurogroupe doit jouer un rôle de leader qui fait aujourd'hui défaut.

Le deuxième point porte sur la **communication à l'égard de l'opinion publique**. Le rapport de la Commission met clairement en lumière le fait que la zone euro souffre d'un déficit de communication. L'euro devient le bouc émissaire des problèmes de l'UE, de la zone euro et des États membres. Il n'est pourtant pas possible de critiquer l'euro et l'Europe du lundi au samedi et d'attendre un résultat positif à un référendum organisé le dimanche sur l'Europe.

Il faudrait encourager une meilleure appropriation nationale des politiques européennes et une communication responsables des autorités nationales sur l'Europe.

Le troisième point concerne le **clivage idéologique entre les États membres** sur la manière de conduire la politique économique. L'existence de points de vue différents en Europe est indéniable mais elle n'est pas nouvelle pour autant ces divergences de vue n'ont pas empêché des progrès significatifs dans la voie de l'intégration économique et politique européenne. En dépit de ce clivage, et parfois grâce à ce clivage, des compromis vertueux ont été trouvés qui ont permis des avancées pour la zone euro et pour l'UE.

L'Europe a besoin de davantage de coopération entre les États, les institutions et les États, et les institutions entre elles. Tous ces acteurs de la politique économique doivent comprendre que la « vérité est au milieu » (*In medio stat virtus*).

Wolfgang Münchau partage l'opinion de Marco Buti selon laquelle la réunion d'un sommet de la zone euro ne résoudrait pas tous les problèmes qu'elle connaît. Au contraire, un tel sommet pourrait avoir un effet inverse à l'effet escompté s'il était mal préparé. Il risquerait de menacer l'indépendance de la BCE et ne conduire à aucune décision.

L'élément le plus important est donc de dresser un **calendrier** lors de ce sommet. Il ne faut pas compter sur les ministres des Finances pour mettre en commun ou déléguer les compétences des États en matière économique si l'on désire renforcer l'influence internationale de la zone euro. Ces ministres ne renonceront pas eux-mêmes à siéger au sein des sommets du FMI, à la représentation de leur délégation nationale au FMI et aux nombreux voyages agréables à Washington lors de l'automne.

Par conséquent, une telle décision doit être prise au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Wolfgang Münchau estime d'ailleurs qu'une telle réforme ne peut pas être entreprise sur la base des dispositions du traité de Lisbonne. Il approuve pleinement la position de Marco Buti relative à la supervision financière et au rôle international de l'euro.

Jacques Mistral conclut en soulignant le caractère passionnant de cette table ronde. Les interventions des orateurs, tous trois spécialisés dans les questions de gouvernance économique et monétaire de l'UEM et issus d'horizons différents, convergent pour reconnaître la nécessité d'une action urgente et d'un choix politique, notamment sur le fonctionnement de l'Eurogroupe.

ALLOCUTION D'ALAIN LAMASSOURE : L'EUROPE : COMMENT RATTRAPER DIX ANS DE RETARD ?

Jacques Mistral introduit l'intervention d'Alain Lamassoure, ancien ministre, député européen.

Jacques Mistral rappelle qu'il s'interrogeait, au début de la troisième table ronde consacrée à la gouvernance économique et monétaire de l'UE, sur la manière de préparer les dix prochaines années de la zone euro afin que son bilan soit aussi favorable que lors de sa première décennie d'existence. La thématique qu'est invité à traiter Alain Lamassoure, « *L'Europe : comment rattraper dix ans de retard ?* », est très mobilisatrice et dépasse les stricts enjeux économiques et financiers et la gouvernance économique de la zone euro.

Alain Lamassoure se félicite, en tant que nouveau membre du conseil d'administration, du dynamisme de l'Ifri, notamment à Bruxelles.

1) Le contexte général

Alain Lamassoure rappelle que le thème de réflexion qu'il se propose de traiter porte sur **les voies et les moyens pour l'Europe de rattraper dix ans de retard**. Il souhaite en préliminaire expliquer ce libellé. Il estime en effet que les dirigeants français qui vont présider l'UE à partir du 1^{er} juillet 2008, en particulier le président de la République, se posent cette même question.

Les imperfections du système institutionnel actuel issu du traité de Nice sont sous-estimées. Le Conseil des ministres et le Conseil européen travaillent dans des conditions grotesques. Dans ce système, en pratique, les dirigeants européens ne sont que des dirigeants nationaux qui passent 95 % de leur temps à diriger leur pays. Ils n'ont de compte à rendre à leurs électeurs que sur la gestion de leur pays et non pas sur celle de l'UE dans son ensemble. Pendant les 5 % de leur temps restant, à raison d'une fois par mois pour les ministres ou tous les trois mois pour les chefs d'État et de gouvernement, ils se rencontrent à Bruxelles, à titre, pourrait-on dire, charitable, pour diriger l'Europe.

Dans ce cadre, un seul sujet majeur peut être traité pendant les six mois de présidence d'un pays membre. Depuis le début des années 1990 et le traité de Maastricht, leur attention a été très largement occupée par les trois vagues d'élargissements successifs, celle de 1995 (Autriche, Finlande et Suède), celle de 2004 intégrant dix nouveaux pays, puis celle de 2007 intégrant la Bulgarie et la Roumanie. Les États membres ont pris l'engagement de moderniser les institutions de l'UE parallèlement aux élargissements. Les négociations visant

à adapter l'architecture institutionnelle de cette « maison commune européenne » comptant un nombre croissant d'occupants ont pris un retard permanent. Ces négociations ont conduit aux Traités successifs de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice, au Traité établissant une constitution pour l'Europe et enfin au traité de Lisbonne, qui a donné lieu au référendum négatif en Irlande. Il faut ajouter qu'au cours des années 1990, la tragédie yougoslave a également largement occupé l'agenda des grands leaders européens. Ces dossiers ont été gérés à l'exclusion des autres dossiers.

Or, le reste du monde agit sans attendre que l'UE ne se mette en ordre de marche. Dans ce contexte, le président de la République française, Nicolas Sarkozy, a enfin considéré que le débat institutionnel vieux de 15 ans était clos avec le traité de Lisbonne et qu'il fallait faire progresser l'UE lors de la présidence française de l'UE.

Tout comme le président de la République française, Alain Lamassoure considère que la double question de l'élargissement et de l'approfondissement semble réglée et que l'UE doit rattraper en conséquence le temps perdu sur les autres dossiers qui s'imposent à elle.

L'adhésion de la Turquie est renvoyée au ^{XXIII}^e siècle. Les Balkans occidentaux ont quant à eux une vocation européenne mais chaque pays doit au préalable résoudre ces problèmes étatiques. La Croatie est « dans le sas » de l'adhésion à l'UE. La Commission européenne se charge de négocier les détails de cette adhésion. La Croatie est un pays de 4 millions d'habitants dont l'intégration à l'UE ne devrait pas nécessiter beaucoup de temps. L'intégration de la Macédoine, souhaitée par les Macédoniens, ne devrait pas non plus soulever de difficultés puisque ce pays ne compte que 500 000 habitants.

Dans le cadre de la préparation de la présidence française de l'UE, la France a obtenu un consensus très large de ses partenaires sur la nécessité d'avancer dans les domaines qui ont pris un grand retard et qui sont :

- la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), sujets au cœur des travaux de l'Ifri ;
- la politique énergétique, désormais liée aux enjeux climatiques ;
- une politique commune de l'immigration ;
- le couple politique agricole commune/révision du budget communautaire. L'accord sur les perspectives financières 2007-2013, adopté à la fin de la présidence britannique de l'UE en décembre 2005, prévoyait en effet une clause invitant à réaliser le bilan de santé de la PAC en 2008-2009.

En ce qui concerne ces différentes priorités de la présidence française, l'objectif n'est pas d'obtenir des résultats en six mois (ou dans les quatre mois et demi de travail effectif d'une présidence de second semestre) mais davantage de parvenir à un consensus entre toutes les institutions européennes et tous les États membres afin de faire de ces priorités les enjeux fondamentaux des cinq années à venir. Cet horizon de cinq ans s'articule avec les nouvelles caractéristiques des mandats des institutions européennes prévues par le traité de Lisbonne, notamment la présidence stable du Conseil européen et la présidence de la Commission européenne s'appuyant sur sa majorité parlementaire.

Ces priorités s'inscrivent au cœur des compétences des institutions européennes, dans des domaines où un retard est unanimement reconnu. De surcroît, les citoyens européens

sont très attentifs aux conséquences de ces politiques dans leur vie pratique (prix du carburant et des produits alimentaires, sécurité et défense, immigration).

De plus, l'adoption du traité de Lisbonne entraînerait une augmentation des compétences de l'UE dans ces domaines. L'Union retrouverait en particulier une compétence pour définir et conduire une politique énergétique commune. La question énergétique avait été traitée dès l'origine de la construction européenne avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951. L'UE en avait perdu la compétence avec la disparition juridique du Traité CECA en 2003.

Comment l'UE peut-elle dès lors rattraper dix ans de retard ?

2) Les enjeux

a) Le traité de Lisbonne

Si le traité de Lisbonne n'entre pas en vigueur, l'UE ne pourra pas rattraper ce retard. Au contraire, l'Union risque même de prendre dix ans de retard supplémentaire. Alain Lamassoure est irrité de voir le nombre de commentateurs, notamment français, réputés pour la qualité de leurs analyses de la politique intérieure française qui, forts de leur ignorance des questions et des logiques européennes, ont réagi au non irlandais en avançant que ce résultat prouvait l'existence d'un fossé gigantesque entre les citoyens et l'UE.

Selon ces commentateurs, l'UE ne pourrait donc continuer de fonctionner de la sorte. L'UE se serait élargie prématurément de sorte qu'il faudrait, dès 2009, poursuivre l'aventure européenne avec un nombre restreint d'États, ce qui permettrait d'avancer beaucoup plus vite dans la mise en œuvre commune de certaines politiques.

Cependant, si une initiative politique qui s'inspirerait de cette logique complètement différente de celle qui a abouti avec beaucoup de difficultés au traité de Lisbonne était prise, elle ne trouvera pas d'aboutissement avant au moins cinq ou dix ans. L'UE ne peut toutefois se permettre le luxe de perdre à nouveau dix ans. Alain Lamassoure est rassuré par le sang-froid dont ont fait preuve les dirigeants irlandais et les membres du Conseil européen à l'issue du référendum irlandais. Les conclusions qu'ils en ont tirées lui semblent très modérées, prudentes, rassurantes et intelligentes.

Le rendez-vous fixé lors du Conseil européen d'octobre 2008 sur ce sujet est la meilleure solution pour surmonter cet obstacle. L'UE perdra certes encore quelques mois mais elle pourra bénéficier au final des avancées du traité de Lisbonne. Les accords politiques conclus lors de la présidence française de l'UE pourront sans perdre de temps être transformés en politiques concrètes et être traduits en instruments juridiques.

Les priorités de la présidence française de l'UE, selon l'orateur, ont été bien choisies, même si la période actuelle n'est pas propice à des conclusions rapides. L'exception pourrait être la politique commune sur l'asile et l'immigration qui devrait faire l'objet d'un accord lors du Conseil européen d'octobre 2008.

b) La politique commune sur l'asile et l'immigration

Dans ce domaine, les esprits ont beaucoup évolué dans une période très courte. En quelques années, la quasi-totalité des membres de l'UE, y compris certains pays d'Europe centrale et orientale, se retrouvent dans une situation similaire en termes de flux migratoires.

Les pays de l'UE manquent de main-d'œuvre. À partir de 2010, l'UE va perdre 1 million de personnes d'âge actif supplémentaire chaque année. L'UE accueille environ 2 millions de personnes par an – dont 1,5 million d'étrangers en situation régulière, plus 500 000 à 700 000 étrangers en situation irrégulière –, ce qui n'est pas négligeable pour une population de 500 millions d'habitants.

Selon les prévisions d'Eurostat, si l'UE conserve le même rythme de flux migratoires, faisant aujourd'hui de l'UE la plus grande puissance d'immigration au monde devant les États-Unis, sa population devrait cependant diminuer en 2025. La chute de la natalité est en effet spectaculaire et n'est plus compensée par les flux actuels d'immigrés.

À court terme, l'UE a donc besoin de main-d'œuvre pour occuper des emplois que les ressortissants nationaux ou d'autres États membres de l'UE ne souhaitent plus assumer. A moyen et long terme, l'UE a besoin d'immigration pour rajeunir sa pyramide des âges. Dans le même temps, les populations déjà installées d'origine nationale ou d'origine étrangère font preuve d'une forte intolérance à l'égard des nouveaux immigrés, surtout dans les pays à croissance lente.

Trois indices montrent que le moment est mûr pour fixer des objectifs communs en matière d'immigration. D'une part, les États membres sont confrontés aux mêmes défis. D'autre part, le traité de Lisbonne communautarise la plupart des sujets liés l'immigration. Enfin, les États membres pourront prendre des décisions de manière efficace dans ce domaine grâce au traité de Lisbonne qui prévoit l'application de la majorité qualifiée au Conseil des ministres.

Ces objectifs seront pris avec 20 ans de retard pour les pays qui avaient signé la première convention de Schengen en 1985. Dès cette époque, ces pays étaient informés que les contrôles aux frontières internes de l'UE seraient supprimés au 1^{er} janvier 1993. Afin que ce système fonctionne de manière efficace, cela impliquait que les États parties à la convention de Schengen aient les mêmes règles sur les conditions d'entrée, de séjour, de circulation et même de travail pour tous les ressortissants des pays tiers.

L'UE n'en tire toutes les conséquences qu'aujourd'hui, notamment grâce au traité de Lisbonne. Le dossier de l'asile et de l'immigration a été bien préparé par la Commission, notamment grâce au travail remarquable de Franco Frattini, auquel a succédé Jacques Barrot, nouveau commissaire chargé de la Justice, de la Liberté et de la Sécurité. De plus, la France possède désormais un ministre chargé de l'Immigration à temps plein, qui a l'immense qualité d'être un ancien membre du Parlement européen, maîtrisant la méthode communautaire. Il a d'ailleurs pris soin d'accomplir un tour des capitales européennes.

En octobre 2008, le Conseil européen devrait adopter le Pacte européen sur l'asile et l'immigration³. Un accord politique sur des objectifs et des orientations politiques, des guidelines, devraient pouvoir être trouvés à ce sujet et permettre d'avancer en matière d'asile et d'immigration une fois que le traité de Lisbonne sera entré en vigueur.

³ Il a été effectivement adopté (note de l'éditeur).

Alain Lamassoure estime que l'avenir des autres priorités de la présidence française de l'UE est plus incertain, en raison du calendrier politique et de la situation économique internationale.

c) La défense européenne

Le calendrier politique pose la question des réalisations possibles en matière de sécurité et de défense au niveau européen. Le président de la République française, lors de la campagne électorale et plus encore depuis le début de son mandat, considère qu'une des priorités de l'UE est la mise en place d'une véritable défense européenne.

Il est le premier président de la République française depuis 1958 à admettre qu'il ne pourra y avoir une véritable défense européenne que sur la base d'un accord avec les États-Unis. Il a proposé aux États-Unis d'organiser une négociation sur le partage des tâches entre l'UE et l'OTAN pour faire face aux menaces qui pèsent sur le continent européen. Cette négociation s'inscrit dans le contexte d'une rénovation de l'Alliance atlantique qui pourrait permettre à la France de retrouver une pleine place dans l'organisation militaire et les états-majors de l'Alliance atlantique.

Le président de la République française a soutenu cette idée en France, en Europe et dans un discours solennel devant le Congrès des États-Unis. Cependant, les États-Unis ne seront plus gouvernés jusqu'en janvier 2009, date de l'investiture du prochain président américain. Or, à cette date, la présidence française de l'UE sera terminée, ce qui limite les chances de voir progresser le dossier de la défense européenne au cours des six prochains mois.

En revanche, une fenêtre d'opportunité – qu'il faut sans doute préparer dès maintenant – va s'ouvrir entre la mise en place de la nouvelle Administration américaine et le sommet de l'Alliance atlantique qui se tient à Strasbourg, heureux symbole, début avril 2009. Au cours des six mois de présidence française, des dossiers pourront donc être préparés même si peu de décisions pourront être prises.

Pour ces raisons, le thème de la défense qui se trouvait au sommet de l'agenda de la présidence française apparaît d'ores et déjà moins prioritaire. Il risque de l'être moins encore au fil de la présidence française. Alain Lamassoure ne s'en inquiète cependant pas, puisqu'il constate que l'ordre des priorités est fixé en fonction du calendrier politique.

d) L'énergie et le climat

Alain Lamassoure souhaite développer une analyse personnelle sur ce thème qui diffère de celle de la présidence française de l'UE et qui n'est pas politiquement correcte. Si un député européen ne profite pas de sa liberté de pensée et d'expression, qui le fera ?

Compte tenu des incertitudes accrues sur le marché énergétique depuis un an, il semble difficile de prendre des décisions ayant effet à moyen et long terme d'ici un an. Alain Lamassoure le déconseille d'ailleurs fortement. Lors du premier Conseil européen présidé par la Chancelière allemande Angela Merkel en mars 2007, les dirigeants européens se sont mis d'accord sur de grands objectifs communs en matière de politique énergétique, connus sous le nom de « trois fois 20 % » à l'horizon 2020 (moins 20 % d'émission de gaz à effet de serre, 20 % d'énergies renouvelables, 20 % d'économies d'énergie).

À l'automne 2007, s'est tenu un événement considérable dans l'histoire politique française, le Grenelle de l'environnement, dont le nom a été donné en référence à la grande négociation sociale du Front populaire. En dehors de l'Hexagone, le monde n'en avait pas conscience mais, ce jour-là, la France a sauvé la planète, ce dont Alain Lamassoure se réjouit...

Cependant, depuis cette date, le prix du baril de pétrole a encore doublé. Il s'élevait à moins de 70-80 dollars, tandis qu'il avoisine 130 à 140 dollars aujourd'hui. Alain Lamassoure rappelle deux idées largement répandues, à savoir que non seulement le Grenelle de l'environnement allait sauver la planète mais aussi que le mal absolu était les émissions de gaz à effet de serre (GES), produites par les moteurs de voiture. Sur la base de constat, Alain Lamassoure se réjouit chaque jour de voir augmenter le prix du baril. Quand le prix du baril augmente, la consommation de pétrole diminue, ce qui réduit les émissions de GES.

Si le prix du baril reste à 140 dollars, la planète est donc sauvée. L'UE n'aurait alors plus à agir pour préserver l'environnement. Afin de justifier cette position, Alain Lamassoure souligne qu'il a vu fonctionner le mécanisme du marché de façon admirable lors des chocs pétroliers dans les années 1970. Quand le prix du pétrole triple ou quadruple, plus personne ne consomme de pétrole.

Alain Lamassoure se souvient qu'il était fonctionnaire au ministère de l'Économie et des Finances à l'époque et qu'une instruction obligeait à ne pas dépasser une température de 15 degrés dans les bureaux afin de faire des économies d'énergie. Les fonctionnaires conservaient donc leurs manteaux pour travailler à leur bureau. Leur cerveau était refroidi et donc ralenti, de sorte qu'ils étaient incapables d'inventer de nouveaux impôts. La France souffrait donc beaucoup moins...

Des économies d'énergies gigantesques ont été réalisées pour répondre à la crise pétrolière. Le nucléaire, qui n'était pas rentable auparavant, est devenu rentable. Le président de la République Valéry Giscard d'Estaing a eu l'immense courage de lancer la construction de 58 réacteurs qui ont été inaugurés triomphalement par son successeur qui en a revendiqué la paternité. Quoi qu'il en soit, ce fut d'un grand bénéfice pour la France. Toutefois, les économies d'énergies et les énergies alternatives au pétrole ont été telles que, dans les années 1980, la demande de pétrole s'est effondrée. Ceci a ouvert une période de 20 ans où le pétrole était anormalement de bon marché.

Si les Européens sont réellement convaincus que le danger numéro un de la planète est le CO₂, ils doivent se réjouir de l'augmentation du prix du pétrole. Dès lors, il faudrait assurer aux industriels gros consommateurs de pétrole et aux fabricants de véhicules utilisateurs d'hydrocarbures que le prix du pétrole restera élevé afin de les conduire à diminuer leur consommation. Ce serait faire le contraire de ce qu'a proposé le gouvernement socialiste avec la taxe Fabius pour que l'acheteur de carburant ne subisse pas la hausse du prix. Quand le prix du pétrole augmentait, l'État baissait la fiscalité de manière à empêcher les mécanismes de marché de fonctionner, ce qui entraînait des gaspillages. À l'époque, l'opinion n'était pas consciente du danger que le CO₂ faisait peser sur la planète.

Aujourd'hui, la prise de conscience sur les dangers des gaz à effet de serre doit conduire à se réjouir de l'augmentation du prix du pétrole. Alain Lamassoure s'étonne que les autorités de certains pays, notamment la France, soulignent que la hausse du prix du pétrole est une tragédie pour le pouvoir d'achat et demande à ce que baisse le prix du pétrole afin de sauvegarder le pouvoir d'achat des ménages.

Selon Alain Lamassoure, il faut choisir entre la protection de l'environnement et la défense du pouvoir d'achat. Le Conseil européen de décembre 2008 sera un grand rendez-vous qui permettra de préciser pays par pays, activité économique par activité économique, énergies renouvelables par énergies renouvelables, les grands objectifs en matière énergétique décidés lors de la présidence allemande de l'UE en 2007.

Le marché de l'énergie est marqué par une hausse des prix. Aucun économiste ne peut définir avec certitude qu'elle sera le prix du baril de pétrole dans six mois, dans un an, dans deux ans ou dans dix ans. Alain Lamassoure s'interroge sur l'opportunité de prendre des décisions politiques aussi graves, alors que l'expertise scientifique et économique est encore marquée d'incertitudes. Alain Lamassoure concède qu'il n'est pas un spécialiste en économie de l'énergie mais souhaite faire appel au bon sens.

e) La politique agricole commune

Alain Lamassoure porte un jugement similaire sur la politique agricole commune et la crise alimentaire.

À l'époque où il était jeune fonctionnaire au ministère de l'Économie et des Finances, Alain Lamassoure suivait les problèmes européens, qui étaient essentiellement des problèmes agricoles et agrimonétaires. Il avait inventé avec Edgar Faure la notion de prix unique pluralisé, concept très intelligible... Il existait un système de monnaie verte, plus complexe que l'euro, dont la valeur était recalculée chaque jour en fonction des marchés des changes.

Alain Lamassoure rappelle que la PAC a été conçue par des fonctionnaires français astucieux. Sous des apparences très techniques, le système de la PAC permettait de faire acheter les surplus agricoles français par les consommateurs allemands, en faisant payer le contribuable allemand. Ce système était très au point, jusqu'à ce que les Allemands s'en rendent compte au bout de quelques années.

À l'époque, l'Europe était confrontée à un surplus agricole chronique, le monde produisant trop de grands produits alimentaires (céréales, lait, viande bovine, etc.). Le commerce international portait sur des quantités dérisoires, marginales. Alain Lamassoure le qualifie de commerce de braderie, caractérisé par des soldes permanentes sur les marchés des produits alimentaires. Dans ce contexte, l'objectif de la PAC était de protéger les agriculteurs de l'UE, et notamment les agriculteurs français, des prix mondiaux bradés.

Le système a été progressivement et profondément modifié pour remplacer le système de soutien aux revenus des agriculteurs par les prix par un système de soutien par des aides agricoles financées par le budget européen. Ces aides sont aujourd'hui découplées et versées par exploitation en fonction du nombre d'hectares. Elles ne tiennent plus compte du niveau de la production, afin de ne pas encourager la surproduction agricole. Même transformé, ce système restait cependant conçu dans une perspective de surplus et d'excédents chroniques.

Depuis deux ans, les marchés mondiaux agricoles se sont complètement renversés car le prix des grands produits de base a environ doublé. Alain Lamassoure se demande les raisons de ce contexte nouveau. Est-ce dû simplement à deux années de mauvaises récoltes liées notamment à la sécheresse en Australie et à des précipitations trop fortes en Chine et dans d'autres parties de l'Asie ? Ou est-ce dû, au contraire, comme pour les matières premières énergétiques, à l'augmentation très forte de la demande des pays

émergents – pays où des gens autrefois très maigres sont désormais frappés d'obésité – grâce à l'augmentation du pouvoir d'achat ?

La réponse est incertaine. Qui connaît la Bible et le chapitre 41 de la Genèse est conscient que, dans une économie agricole, à sept années de vaches grasses succèdent sept années de vaches maigres. Alain Lamassoure précise que les agriculteurs se portent d'ailleurs mieux en période de vache maigre car les prix sont plus élevés.

Compte tenu des incertitudes sur la persistance de l'augmentation du prix des matières premières agricoles qui ne devraient pas être levées au moment du Conseil européen de décembre 2008 consacré à la PAC, trois scénarios sont envisageables :

- Premier scénario : la situation actuelle des marchés agricoles est aberrante, de sorte que l'offre va à nouveau dépasser la demande. Ce scénario permettrait de conserver l'essentiel de la PAC telle qu'elle existe aujourd'hui ;
- Deuxième scénario : comme l'a avancé un peu prématurément l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization, FAO), la demande aurait au contraire dépassé l'offre. Dans ce cas, il faut se réjouir de l'augmentation des prix des matières premières agricoles car elle profite aux agriculteurs européens ;
- Troisième scénario, le plus probable : le monde entre dans une période d'incertitude, qui va durer plusieurs années. Cette période verrait se succéder des bonnes et des mauvaises années de production agricole. Cela impliquerait de concevoir un nouveau type de politique agricole dans le but d'amortir les cycles et non de lutter contre la surproduction agricole.

Alain Lamassoure doute que l'UE dispose au Conseil européen de décembre 2008 d'assez d'éléments scientifiques et de courage politique pour obtenir une unanimité, voire même une majorité qualifiée, nécessaire à une révision future de la PAC. Son conseil est donc d'agir avec prudence en la matière.

Ces thèmes sont importants : il faut les aborder et en débattre comme les thèmes majeurs des années à venir. En raison des incertitudes, il ne faudrait pas, cependant, prendre de conclusions et de décisions trop hâtives sur ces sujets.

3) Les autres thèmes où des avancées sont possibles

À défaut de pouvoir faire avancer sur les dossiers de l'énergie et la PAC, la présidence française pourrait faire progresser deux autres dossiers, la gouvernance et l'Europe des citoyens.

a) La gouvernance

Alain Lamassoure n'est pas pleinement d'accord avec certaines des positions qui ont été exprimées lors de la table ronde précédente en matière de gouvernance européenne. Alain

Lamassoure souhaite compléter les excellents propos qui ont été tenus par une analyse personnelle fondée sur son expérience politique européenne.

Alain Lamassoure ne voit aucun inconvénient à la convocation d'un sommet de l'Eurogroupe au niveau des chefs d'État et de gouvernement. La tenue de ce sommet est même urgente. Aucune objection ne peut être opposée à une rencontre entre les principaux dirigeants européens afin qu'ils débattent de leur politique économique. Il existe en effet aujourd'hui un paradoxe. La coordination des politiques économiques européennes fonctionnait très bien avant le lancement de l'euro mais elle ne fonctionne plus aujourd'hui dans le cadre de la zone euro. Ceci impliquerait une réponse adaptée. Or, certains refusent que les chefs d'État et de gouvernement se saisissent de cette question.

Clemenceau, grand homme politique français, soulignait que « la guerre est une chose trop grave pour la confier à des militaires ». De même, les budgets sont trop importants pour être confiés aux ministres du Budget. Alain Lamassoure rappelle qu'il a lui-même occupé ce poste et qu'il connaît donc bien l'état d'esprit des ministres des Budgets ou des Finances.

Alain Lamassoure a déjà souligné en introduction que le Conseil européen et le Conseil des ministres fonctionnent effroyablement mal dans le système européen actuel, propos qui ont pu paraître excessifs à certains. Deux exemples démontrent ces dysfonctionnements.

En premier lieu, il s'agit du problème de la représentation unique de la zone euro au FMI ou dans les grandes institutions internationales, évoqué lors de la précédente table ronde. Yves-Thibault de Silguy notait qu'il ne lui paraissait pas réaliste de faire une telle proposition aujourd'hui. Alain Lamassoure s'étonne de cette position, car le Conseil européen s'est déjà prononcé sur ce point.

En effet, lors de la présidence autrichienne de l'UE en décembre 1998, le Conseil européen a décidé d'une représentation commune de la zone euro par un trio comprenant le président de l'Eurogroupe, le commissaire européen concerné et le président de la Banque centrale européenne. Cette décision n'a toutefois jamais été appliquée car les ministres des Finances ne tiennent aucun compte des décisions du Conseil européen. Contrairement à ce que croit l'opinion commune, les ministres obéissent à leur Premier ministre pour la mise en œuvre des politiques nationales mais rarement pour les politiques européennes.

Autre exemple de décision du Conseil européen que les ministres de finances n'ont jamais appliqué et qui a été expliqué par Jean-Luc Dehaene, Premier ministre belge de 1992 à 1999, à Alain Lamassoure : le Conseil européen a pris à trois reprises une décision importante pour le budget communautaire. Il a d'une part autorisé que le budget communautaire puisse être en déficit. D'autre part, il a admis que l'endettement était possible pour financer des grands travaux communautaires. Cette question est à nouveau soulevée aujourd'hui, mais certains considèrent que sa mise en œuvre est totalement irréaliste. Alain Lamassoure s'étonne donc du fait qu'une décision adoptée trois fois par le Conseil européen soit considérée comme irréaliste.

Le traité de Lisbonne donne la possibilité de remettre de l'ordre dans la « pagaille » qui règne au sein du Conseil des ministres. Un Conseil Affaires générales sera instauré afin de réaliser la coordination des travaux de l'ensemble des formations spécialisées du Conseil des ministres. C'était pourtant sa vocation d'origine qui a disparu depuis longtemps. La coordination des politiques nationales ne doit pas être confiée au ministre spécialisé mais dévolue soit au Conseil Affaires générales, soit au Conseil européen s'il n'y a pas d'autres moyens, soit à l'Eurogroupe en ce qui concerne les politiques budgétaires.

En matière de politique budgétaire, Alain Lamassoure souhaite faire une proposition qui ne figure pas dans les préconisations de la présidence française de l'UE, mais qui est en cours d'étude au Parlement français dans le cadre de la réforme de la Constitution de 1958. Afin de favoriser la *domestic ownership* – l'appropriation nationale des politiques européennes –, on pourrait impliquer les parlements nationaux dans la coordination des politiques budgétaires. Alain Lamassoure se demande comment aujourd'hui les parlements nationaux pourraient se préoccuper des grandes orientations de politiques économiques évoquées par Yves-Thibault de Silguy au moment du vote de leur budget national. Les parlementaires nationaux ne connaissent pas l'existence même de ces GOPE.

Alain Lamassoure fait une proposition simple, sous réserve de vérification et d'inventaire. Tous les pays membres de la zone euro ont un même calendrier budgétaire qui correspond à l'année civile. Chaque pays à l'habitude d'organiser un débat sur les orientations de la politique budgétaire de l'année suivante (n + 1) qui a lieu au printemps et un débat sur le vote du budget à l'automne. Alain Lamassoure propose donc d'organiser dans tous les pays européens un débat sur les orientations des politiques budgétaires nationales le même jour (ou les mêmes deux jours) dans tous les États membres. Les parlementaires nationaux pourraient se retrouver à Bruxelles pour en débattre. L'idéal serait d'utiliser la vidéoconférence. Chacun pourrait évoquer ses perspectives budgétaires nationales dans le cadre européen.

Les avantages seraient nombreux :

- cela obligerait les États membres à préparer les budgets de l'année n + 1 sur la base des mêmes prévisions économiques (croissance économique, inflation, prix du baril du pétrole, valeur de l'euro...). Ces prévisions sont aujourd'hui différentes selon les États ;
- cela conduirait chaque pays à faire le point sur ses engagements au regard du pacte de stabilité et de croissance. Certains parlementaires découvrirait à cette occasion qu'il existe un pacte de stabilité et de croissance ;
- ce serait l'occasion de faire un bilan des autres engagements que les États membres ont pris, notamment dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Les engagements de la stratégie de Lisbonne ne peuvent être tenus que si les dépenses budgétaires nécessaires à leur mise en œuvre sont inscrites dans les budgets nationaux. Cette stratégie est marquée par un malentendu : il s'agit d'un grand objectif européen que les États membres se sont fixés ensemble à Lisbonne mais dont 80 % des outils figurent dans la panoplie des compétences et des budgets nationaux.

Ces engagements sont cependant rapidement oubliés par les États. Alain Lamassoure raconte qu'un ancien ministre français des Finances en poste il y a trois ou quatre ans s'était amusé à demander à ses collègues du gouvernement qui connaissait la stratégie de Lisbonne. La moitié des ministres ne la connaissait pas. Alain Lamassoure a fait le même test à la commission des Finances de l'Assemblée nationale française, test dont il préfère taire le résultat accablant par respect pour ses collègues.

Alain Lamassoure estime qu'un rendez-vous annuel public, ouvert aux médias, permettra de se rendre compte que la « France éternelle » ne figure pas parmi les États les plus vertueux en termes d'objectifs économiques. En ce qui concerne la batterie de 15 ou 20 indicateurs prévus par la stratégie de Lisbonne, la France n'est pas forcément classée

première ou sur le podium. Elle est parfois même éliminée au premier tour en ayant marqué un but unique.

Sans rien changer aux traités, la mise en place d'un débat commun sur les politiques budgétaires, simple changement de procédure, permettrait beaucoup. Le *naming* et le *shaming*, c'est-à-dire le fait de montrer du doigt un État pour ses piètres performances budgétaires, ont des vertus insoupçonnées. Il faut donc s'en servir dans les domaines qui restent de la compétence nationale. Ce n'est pas un hasard que la France ait demandé, il y a quelques années, la plus grande discrétion dans la publication des tableaux classant les pays selon leur degré de réalisation de la stratégie de Lisbonne.

Certaines priorités se prêtent mal à des décisions rapides soit à cause du calendrier politique, soit à cause des incertitudes économiques. En revanche, la présidence française de l'UE pourrait avancer sur certains sujets, notamment l'immigration et la coordination des politiques budgétaires et des politiques nationales pour réussir la stratégie de Lisbonne ou la stratégie qui prendra sa suite.

b) L'Europe des citoyens

Un immense chantier peut également être ouvert sans nouveau traité grâce à l'invention de procédures nouvelles et des modes de gouvernance nouveaux : l'Europe des citoyens, l'Europe des personnes, l'Europe des Européens. C'est le thème du rapport d'Alain Lamassoure intitulé « le citoyen et le droit communautaire » qu'il va remettre au président de la République française dans les prochains jours.

QUATRIÈME TABLE RONDE : LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Avec **Richard Wright**, directeur à la direction générale des Relations extérieures, Commission européenne ; **Muriel Domenach**, Centre d'analyse et de prévisions, ministère français des Affaires étrangères ; **Jolyon Howorth**, professeur de civilisation française et professeur titulaire de la chaire Jean Monnet sur l'Union politique européenne à l'Université de Yale,

Modérateur : **Dominique David**, directeur exécutif, Ifri.

Dominique David, directeur exécutif de l'Ifri, est le modérateur de cette table ronde consacrée à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE.

Dominique David souligne que les questions de politique étrangère ont déjà été beaucoup abordées de manière indirecte lors des précédentes tables rondes. La session portera tant sur la PESC que sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Dominique David souhaite développer deux remarques introductives.

La première remarque porte sur l'Irlande, largement évoquée au cours de la journée. Le résultat négatif du référendum irlandais est révélateur de la situation politique de l'Irlande mais aussi de l'Union européenne. L'échec du référendum irlandais est un échec du projet européen. Or, la PESC est davantage un projet européen qu'un mécanisme européen. Cet échec du projet européen influencera donc certainement l'avenir de la PESC.

La seconde remarque porte sur la France, à la veille de la présidence française de l'UE. Les responsables français ont annoncé un rapprochement avec l'Alliance atlantique. Une des explications centrales mais pas unique de ce rapprochement est le fait que la PESD serait bloquée du fait de la non-appartenance de la France à la structure intégrée de l'OTAN. Le rapprochement de la France vis-à-vis de l'Alliance atlantique serait une condition du déblocage de la PESD. Tout ceci mérite débat. Selon les interlocuteurs, la PESC et la PESD sont deux objets politiques non identifiés, mal identifiés ou trop bien identifiés.

Trois intervenants s'exprimeront sur ces thèmes :

Richard Wright, directeur à la direction générale des Relations extérieures à la Commission européenne, chargé de la coordination de la PESC. Richard Wright est particulièrement qualifié pour introduire ce débat ;

Muriel Domenach, directeur adjoint du Centre d'analyse et de prévisions du ministère français des Affaires étrangères ;

Jolyon Howorth, professeur de civilisation française et professeur titulaire de la chaire Jean Monnet sur l'Union politique européenne à l'Université de Yale. Il est un des spécialistes émérites en matière de PESC et de PERD.

Richard Wright débute son intervention par une citation du Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale remis au gouvernement français en juin 2008. Dans le chapitre « Ambition européenne » de ce rapport intéressant, riche et plein d'idées, Richard Wright relève que « la France agira pour une Europe plus unie, plus forte, plus affirmée dans les domaines de la sécurité et de la défense, notamment dans la réponse aux risques et défis. Le potentiel européen doit être amplifié, défendu et valorisé collectivement ». C'est un résumé des objectifs européens de la présidence française en matière de sécurité et de défense.

En tant que représentant de la Commission européenne, Richard Wright souligne que la Commission souhaite travailler en étroite collaboration avec la France, afin de faire progresser les objectifs de la PESC et de la PESD lors de la présidence française de l'UE. Ces progrès devront trouver leurs fondements dans le cadre des traités actuels, de la manière la plus efficace possible.

Dans le cadre des traités actuels, car Richard Wright n'a pas l'intention d'entrer dans le détail des traités futurs, la Commission est pleinement associée à la mise en œuvre de la PESC et de la PESD. La Commission fait tout ce qui est en son pouvoir pour promouvoir une politique plus efficace et cohérente, ce qui permet de progresser en la matière.

1) La PESC

Richard Wright souhaite en premier lieu esquisser quelques priorités importantes pour la présidence française en matière de PESC.

Concernant les pays voisins de l'UE, l'UE doit poursuivre les actions en cours :

Les Balkans seront la priorité de la présidence française de l'UE et des présidences futures. Le dossier le plus important est le Kosovo. À la suite du débat qui a eu lieu aux Nations unies, l'UE s'investira pleinement afin de permettre le déploiement de la mission EULEX (European Union Rule of Law Mission) dans les 120 jours qui viennent pour qu'elle soit pleinement opérationnelle en octobre 2008. L'UE doit privilégier toute action favorisant les perspectives européennes des pays des Balkans, notamment par l'intermédiaire des accords de stabilisation et d'association récemment conclus avec la majorité de ces pays. La Géorgie, pays dans le voisinage de l'Europe, sera une autre priorité pour la présidence française. Les difficultés relatives à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud affectent les relations de l'UE avec la Russie. Un sommet entre l'UE et la Russie est prévu cette semaine sous présidence slovène. Les négociations sur le nouvel accord de partenariat seront lancées à partir du 4 juillet 2008 sous présidence française.

Il faut également noter la tenue de l'important **sommet de l'Union pour la Méditerranée** le 13 juillet 2008 à Paris. Cette nouvelle initiative française dans le cadre du processus de Barcelone va conduire à des projets communs avec ces pays.

S'agissant du **Moyen-Orient**, la présence du président Nicolas Sarkozy dans la région souligne l'urgence de trouver un accord de paix entre Israël et ses voisins arabes. La Commission soutient tous les efforts internationaux en ce sens à travers la participation de

l'UE au Quartet (Nations unies, Union européenne, États-Unis, Russie) pour le Moyen-Orient. L'UE déploie des missions au titre de la PESD au Moyen-Orient, notamment la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (European Union Police Mission in the Palestinian Territories, EUPOL COPS). Il s'agit de réanimer et de renforcer cette mission afin de fournir aux autorités palestiniennes une force de sécurité plus efficace et mieux adaptée à la situation.

L'UE est également présente en **Afrique**, région de conflits. Le Zimbabwe est en grande difficulté, mais d'autres pays sont également prioritaires pour l'UE tels le Soudan, le Congo, la Somalie et le Tchad où l'UE déploie des missions PESD. Dans le cas de la Somalie, l'UE mène des actions sur la base des instruments de Cotonou. Ces pays resteront certainement des pays prioritaires pour la France.

Sans faire un tour d'horizon complet, Richard Wright désire également citer l'**Afghanistan**. La Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan, d'une grande importance, s'est tenue à Paris le 12 juin 2008 pour revoir la stratégie qui y est mise en œuvre, dénommée « pacte pour l'Afghanistan » (Afghanistan Compact). L'UE souhaite promouvoir avec certains de ses partenaires internationaux l'afghanisation du conflit. Elle souhaite, en effet, que les autorités afghanes assument davantage leur responsabilité en matière de développement économique et politique comme dans le rétablissement de l'ordre public.

L'année 2009 est cruciale pour l'Afghanistan car elle sera marquée par les élections présidentielles. L'UE a beaucoup investi dans ce pays à la fois en termes d'aide au développement et de contributions militaires, via l'OTAN et la mission PESD EUPOL qui sera renforcée dans les mois qui viennent.

2) La PESD

Concernant la PESD, Richard Wright a noté avec intérêt les propositions françaises développées dans le Livre blanc sur la sécurité et de la défense nationale. Jolyon Howorth les développera probablement lors de son intervention. Richard Wright souhaite donc davantage insister sur le **volet de la gestion civile de la PESD** qui est d'une importance majeure pour la Commission européenne.

Richard Wright partage la proposition du Livre blanc français selon laquelle il faut **augmenter les ressources en hommes** (policiers, gendarmes, juges, magistrats et douaniers) **pour gérer des missions civiles**. À chaque mission PESD, l'UE est confrontée à la même difficulté de trouver des candidats pour occuper ces postes. À cet égard, la Commission européenne est très heureuse de financer le centre français de gendarmerie qui va former deux corps de policiers pour des missions européennes. Cet effort commun doit être poursuivi afin d'éviter les difficultés que rencontre habituellement la constitution de telles forces civiles européennes.

La **stratégie européenne de sécurité** est également une priorité pour la présidence française de l'UE. La France a demandé au Conseil européen en décembre 2007 de revoir la mise en œuvre de la stratégie européenne de 2003, par exemple en élargissant cette stratégie à travers une série de propositions.

La Commission contribue actuellement à cet exercice. La Commission propose d'élargir le champ d'application de la stratégie sans en toucher les fondements, notamment le principe du multilatéralisme effectif et l'identification des menaces (terrorisme, non-prolifération, États faillis). Par rapport à 2003, la situation sécuritaire à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE a changé. La Commission préconise de tenir compte de la sécurité énergétique, de l'impact du changement climatique, des effets néfastes des migrations et des défis liés à l'approvisionnement alimentaire et énergétique dans la définition de la nouvelle stratégie européenne de sécurité.

La question qui reste posée est celle du champ couvert par la stratégie européenne de sécurité. La Commission ne souhaite pas qu'elle devienne une sorte d'« arbre de Noël » (une accumulation d'actions disparates, comme les jouets sur les sapins de Noël), substitut de la politique étrangère de l'UE.

La Commission contribue beaucoup à la PESC et à la PESD. Elle est responsable de la gestion de l'aide humanitaire à travers le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (European Commission Humanitarian Office, ECHO) qui représente un quart de l'aide humanitaire mondiale. La Commission européenne distribue 75 milliards d'euros d'aide publique au développement pour la période des Perspectives financières 2007-2013. L'UE dispose d'autres instruments pour répondre aux crises, notamment le nouvel instrument de stabilité dont Richard Wright est responsable. Cet instrument permet de réagir rapidement aux situations de crise et de prendre les mesures adéquates.

Un objectif souhaité par Richard Wright, en concordance avec les objectifs français, est de **mieux utiliser les instruments** là où c'est possible afin de soutenir les objectifs politiques des missions PESD. Le meilleur exemple est le Tchad où une mission militaire de l'UE a pour but de protéger les camps gérés par les Nations unies. La Commission finance, à travers l'instrument de stabilité, la Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD IV) visant à former la police tchadienne pour fournir un service de sécurité au sein des camps. La Force militaire européenne (European Union Force, EUFOR) protège les camps et l'UE complète également les ressources en matière d'aide humanitaire et de développement fournis par les autres acteurs du développement. (États, organisations internationales et organisations non gouvernementales).

L'UE dispose donc d'un ensemble d'instruments communautaires et issus des États membres qui permettent de cibler un objectif politique. La Commission contribue à leur mise en œuvre. La nouveauté est que la Commission européenne a contribué à la planification d'une opération militaire. Les autres aspects de la PESD pourront être discutés plus tard lors de la table ronde.

Muriel Domenach souligne Richard Wright a présenté un panorama général de la PESC dans un contexte caractérisé par le rejet irlandais du traité de Lisbonne et l'approche de la présidence française de l'UE. Muriel Domenach souhaite davantage se concentrer sur la **politique européenne de sécurité et de défense (PESD)**, une des quatre priorités de la présidence française.

Selon Muriel Domenach, l'impact politique du non irlandais sur le programme de la présidence française est indéniable, en particulier dans le domaine de la PESD. Cette dernière s'adosse en effet sur la PESC et sur le projet politique européen. Si la présidence française va poursuivre son objectif de travailler sur le contenu des politiques européennes,

la problématique institutionnelle revient sur le devant de la scène à l'issue du non irlandais. Il serait donc vain de nier l'impact du non irlandais sur la PESD.

En premier lieu, **les initiatives en matière de sécurité et de défense qui s'appuyaient sur la mise en œuvre du traité de Lisbonne sont quelque peu fragilisées**. La mise à jour de la stratégie européenne de sécurité que Richard Wright a mentionné devra être réalisée quoi qu'il arrive car le Conseil européen en a donné mandat au Haut représentant pour la PESD, secrétaire général du Conseil. Sans le nouvel élan promis par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le résultat de ces travaux risque de s'en trouver amoindri.

En second lieu, **le rapprochement entre les aspects civils et militaires de gestion des crises**, dans l'esprit du Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale, **sera rendu plus difficile**. Ce rapprochement s'appuyait en effet implicitement sur la mise en place du nouveau Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et de sécurité, prévus par le traité de Lisbonne. Les dispositions juridiques qui renforçaient le lien entre les aspects civils et militaires de la PESD et entre les dimensions intérieure et extérieure de la politique de sécurité ne seront pas applicables tant que le nouveau traité n'entrera pas en vigueur.

La coopération structurée permanente, la clause de défense mutuelle et la clause de solidarité sont souvent considérées comme les principales innovations du traité de Lisbonne. Muriel Domenach considère quant à elle que ce sont les stipulations du Traité relatives au service européen d'action extérieure et au nouveau Haut représentant qui pourraient avoir le plus de conséquences pour la PESD. La maîtrise de l'ensemble du spectre de la sécurité – de l'utilisation des moyens soft à l'emploi des moyens militaires – serait la principale plus-value du traité de Lisbonne en ce qui concerne la gestion des affaires de sécurité et de défense par l'UE.

Ayant servi pendant trois ans à la Délégation permanente de la France à l'OTAN, Muriel Domenach atteste que l'OTAN ne peut pas disposer, par construction, de la maîtrise des instruments civils, y compris financiers, de gestion de crises. Dans un esprit de complémentarité entre l'UE et l'OTAN, l'UE doit par conséquent démontrer sa plus-value dans la maîtrise des instruments tant civils que militaires.

Le non irlandais fragilise indéniablement le programme de la présidence française en matière de PESD. Pour autant, et cela a été souligné lors de la table ronde consacrée à la crise institutionnelle, les avancées de la PESD se sont davantage appuyées sur une volonté politique que sur un cadre institutionnel. Si la France a la volonté politique, elle dispose des moyens institutionnels de maintenir la PESD en tant que priorité, et ce pour deux raisons.

D'une part, l'impact juridique et pratique du rejet par l'Irlande du traité de Lisbonne est assez limité. En matière de politique étrangère et de défense, le principal manque sera le service européen d'action extérieure. Néanmoins, il a toujours été entendu que la présidence française se déroulerait sous l'empire des règles du traité de Nice.

D'autre part, la France a mis l'accent sur les capacités des politiques européennes, hors de tout agenda institutionnel. Par ailleurs, l'UE a une approche modeste dite « inclusive » de la coopération structurée permanente en matière de défense. Cette approche est commandée par la formulation du texte même du traité de Lisbonne qui permettrait de former un noyau dur d'États, vis-à-vis duquel certains États pourraient se sentir exclus. Muriel Domenach invite donc à considérer avec réalisme les avancées dans le domaine de la défense prévues par le traité de Lisbonne.

L'essentiel des actions prévues par la France dans le domaine de la défense peut être accompli avec les règles institutionnelles actuelles. Muriel Domenach ne désire pas entrer dans le débat sur la possibilité de mettre en œuvre le service européen d'action extérieure sans nouveau traité, c'est-à-dire sur la base d'un accord interinstitutionnel. Muriel Domenach demande à Richard Wright quel est son point de vue sur cette question.

Muriel Domenach se souvient d'analyses réalisées au moment du référendum français sur le Traité établissant une constitution pour l'Europe selon lesquelles rien n'empêchait dans le traité de Nice que le Haut représentant pour la PESC soit vice-président de la Commission. De même, rien n'empêcherait dans les traités actuels que le service d'action extérieure de la Commission et le secrétaire général du Conseil de travailler plus étroitement. Selon Muriel Domenach, si l'UE devait se trouver face à un « mur institutionnel », il existerait des moyens de le dépasser, sans adopter de nouveau traité.

Quel que soit le contexte institutionnel, **il revient à la présidence française de donner une nouvelle impulsion pour que l'UE prenne des responsabilités accrues dans les trois piliers sur lesquels repose la PESD** telle qu'elle a été définie lors de son lancement en 1999 :

- la responsabilité opérationnelle. Le fait générateur de la défense européenne était la prise de conscience qu'on ne pouvait attendre des États-Unis qu'ils interviennent en tout temps et en tout lieu pour gérer les crises. Il revient à l'UE d'être utile en prenant des risques sur le terrain afin de gérer les crises dans lesquelles elle est la première concernée ;
- la responsabilité au plan budgétaire. À l'origine, le pari était que la PESD ait un effet de levier sur l'effort de défense des Européens. À l'exception de certains États, dont la France, cet effet de levier n'a pas joué ni en masse ni en volume. L'enjeu est aujourd'hui de dépenser mieux à défaut de pouvoir dépenser plus ;
- la responsabilité dans la mise en œuvre concrète d'une solidarité entre les États membres. Il s'agit de la clause de solidarité sur laquelle les États membres s'étaient entendus dans le traité de Lisbonne. Rien n'empêche dans les traités actuels d'activer, en cas de besoin, les mécanismes de solidarité existants. Ce serait une question d'opportunité politique. Si le Royaume-Uni devait juger que les conditions institutionnelles ne sont pas réunies pour activer une clause de solidarité, ce n'est pas une contrainte juridique, mais un choix politique.

La relance de la PESD au cours de la présidence française de l'UE relèvera davantage du contexte politique, la France espérant renouveler le partenariat transatlantique, que du contexte institutionnel.

Dominique David admire les capacités d'*understatement* diplomatique de Muriel Domenach quand elle explique que la PESD n'a pas servi de levier budgétaire dans les pays européens pour les budgets de défense. En ce qui concerne la France, les décisions françaises de la fin de l'année seront éclairantes sur ce point, car c'est alors que seront traduits dans les faits grâce aux lois de programmation militaire les principes du Livre blanc sur la défense. Dominique David invite Jolyon Howorth à faire son intervention.

Jolyon Howorth débute son intervention par une citation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale : « La France considère qu'il serait naturel que l'UE se dote d'un livre blanc européen en matière de défense et de sécurité ». Jolyon Howorth souhaite développer quelles pourraient être les grandes lignes de cette stratégie, **une *grand strategy* pour l'Europe**.

Selon l'orateur, la PESD n'a pas été inventée par Tony Blair et Jacques Chirac lors du sommet de Saint-Malo en 1998. Elle est sortie du mouvement des plaques tectoniques l'Histoire. Le 9 novembre 1989, date de la chute du mur de Berlin, a en effet complètement modifié les enjeux de sécurité mondiaux. Les hommes politiques n'ont fait que répondre à cet appel de l'Histoire.

Qu'est-ce qu'une *grand strategy*? John Geddes, Université de Yale, orfèvre en la matière, en fournit une définition utile : « it is the calculated relationship between means and large ends », c'est-à-dire le rapport calculé entre moyens et fins importantes. Il existe cinq fins importantes pour l'Europe selon Jolyon Howorth :

- un nouveau rapport stratégique entre l'UE et les États-Unis ;
- de nouvelles approches stratégiques aux voisinages de l'Europe. L'approche stratégique du Maghreb est différente de celle qui pourrait s'établir à l'égard du Maghreb, du conflit israélo-palestinien, de la Russie et du Caucase. Une politique de voisinage uniforme à l'égard de toutes ces régions n'a aucun sens. Il faut pluraliser de manière rigoureuse l'approche que l'UE a de ses voisins ;
- une nouvelle approche du monde musulman, fondée sur une connaissance infiniment plus grande de l'islam. Il s'agit d'un défi stratégique fondamental, mentionné par le Livre blanc français ;
- une nouvelle approche des puissances émergentes, via les partenariats, pour faire en sorte que ces pays embrassent le système international au lieu de tenter de le renverser, tentation récurrente des puissances montantes. Le défi est de s'orienter vers un monde post-westphalien multipolaire, géré par l'interpolarité, concept développé par Giovanni Grevi, Chercheur à l'Institut d'études de sécurité de l'UE. L'interpolarité, défi fondamental, est la combinaison de la multipolarité et de l'interdépendance ;
- une stratégie compréhensible de gestion des crises internationales.

Jolyon Howorth souhaite insister sur le **rapport stratégique entre l'UE et les États-Unis** qui est un défi à la fois fondamental et urgent. À partir de janvier 2009, le rapport euro-américain va changer, que le nouveau président américain soit Barack Obama ou John McCain. Avec la fin des fonctions de l'Administration Bush, cette relation risque d'être totalement repensée.

Les Américains, qu'il s'agisse de l'équipe de Barack Obama ou de John McCain, vont se rendre très rapidement en Europe avec une liste impressionnante de demandes à l'égard des Européens. Les Américains attendent beaucoup de l'Europe, notamment que l'Europe

les aide dans la résolution des problèmes auxquels ils font face. Les Européens doivent se tenir prêt à leur apporter des réponses. Cette période sera en effet l'occasion d'un dialogue entre Européens et Américains. Si le calendrier politique n'est peut-être pas des plus propices, comme le soulignait Alain Lamassoure, l'Europe et les États-Unis doivent néanmoins discuter de la relation transatlantique.

Il convient d'imaginer un deal avec les États-Unis qui prend en compte de manière équilibrée les problèmes de l'Irak, de l'Iran, de l'Afghanistan, d'Israël et de la Palestine. Il s'agira d'un échange de bons procédés à travers lequel l'Europe et les États-Unis se rendront mutuellement service. Jolyon Howorth estime que ce deal est parfaitement imaginable. Il a lui-même essayé de l'entrevoir avec les experts de la RAND Corporation le week-end dernier à Washington.

Le premier pas de ce *deal* est le retour de la France dans l'OTAN. Selon Jolyon Howorth, il s'agit d'une harmonisation logique entre la pratique, c'est-à-dire l'engagement massif de la France dans l'OTAN sur le terrain, et le positionnement politique et doctrinal. Le respect de l'autonomie de décision française n'est nullement remis en cause par ce retour dans l'OTAN.

La véritable ajoutée du retour de la France dans l'OTAN est la fin possible de la querelle horrible entre atlantistes et européistes, que Jolyon Howorth espère. Il est désormais possible d'être à la fois atlantiste et pro-européen. Le danger réside dans le fait que les Américains ont toujours voulu gérer le rapport atlantique global par le biais de l'OTAN. Il existe un risque avec la pleine réintégration de la France dans l'OTAN cela continue d'être le cas. Ce serait une erreur extrêmement grave, une impasse qu'il faut éviter soigneusement.

Le rapport entre l'UE et l'OTAN est souvent évoqué. Or ce rapport n'existe pas. Le seul rapport qui existe est le rapport institutionnel entre la PESD et l'OTAN par le biais du Comité politique et de sécurité de l'UE (COPS) et du Conseil de l'Atlantique Nord qui fonctionne mal. La présidence française de l'UE pourra essayer d'y remédier, d'une part en relançant le groupe UE-OTAN de capacités militaires et, d'autre part, en mettant un terme aux tentatives de blocage systématique à l'égard de l'intégration de la Turquie dans l'UE.

Il est indispensable de créer **un nouveau forum direct**, bilatéral et compréhensif, **entre les États-Unis et l'UE**. Il faut imaginer et lancer ce forum qui n'existe pas pour le moment, car tout autre type de relation ne fonctionnera pas. Ce rapport stratégique entre l'UE et les États-Unis est urgent afin de pouvoir continuer à travailler en bonne intelligence avec les Américains. Sinon, les Américains vont laisser tomber les Européens puisque l'UE ne figure pas dans les priorités essentielles des États-Unis.

Jolyon Howorth souhaitait également aborder **l'axe franco-britannique** qui constitue un élément incontournable d'une hypothétique stratégie européenne de sécurité et de défense. Sans leadership franco-britannique en termes de capacités, aucune grande stratégie n'est imaginable. Lors du Sommet européen de mars 2008, la France et le Royaume-Uni ont reconnu « partager une analyse commune de l'organisation de l'ordre international au XXI^e siècle ». Jolyon Howorth ne sait pas si cette affirmation qui figure dans la déclaration franco-britannique correspondait à la réalité et quelle est son actualité. Le cas échéant, ces deux pays peuvent imaginer de réaliser des projets ensemble.

La France franchira le rubicond en réintégrant les organes militaires de l'OTAN. Selon Jolyon Howorth, la France pourrait dès lors demander une relance commune de la PESD au Royaume-Uni le 4 décembre dans une ville de la côte sud de la Grande-Bretagne située face à Saint-Malo à l'occasion du dixième anniversaire de la PESD.

Quels seraient **les éléments sur lesquels la France et le Royaume-Uni pourraient se mettre d'accord** ? Il s'agirait notamment :

- de trouver une définition du rapport stratégique entre l'Europe et les États-Unis. Étant donné la situation actuelle, il n'est pas impossible que les Français et les Britanniques aient une vision compatible de ce rapport ;
- de prendre un engagement dans la gestion des crises en Afrique ;
- de donner une impulsion nouvelle vers la paix entre Israël et la Palestine. La France et le Royaume-Uni devraient souligner auprès de l'Administration Bush le caractère prioritaire de cette question. Ce dossier n'est pas prioritaire pour le moment car son coût politique aux États-Unis est trop élevé ;
- d'émettre des propositions européennes en faveur de la stabilisation de l'Afghanistan et du Pakistan, pour lesquelles l'apport du Royaume-Uni est fondamental ;
- de prendre de nouvelles initiatives européennes en matière de lutte contre le terrorisme ;
- de faire des propositions robustes en faveur de la mise en commun des instruments budgétaires...
- Les Français et les Britanniques peuvent parfaitement s'entendre sur l'ensemble de ces sujets.

Les principaux problèmes sont :

- la cellule de planification de l'UE, qui devrait devenir un quartier général. Elle est indispensable à l'UE afin qu'elle devienne un acteur sérieux sur la scène internationale. Les Britanniques devront ou finir par l'accepter ou saborder la PESD dans sa totalité. La France a réalisé avec succès la promotion de quartier général à Washington où les réticences sont moindres qu'au Royaume-Uni ;
- le renseignement, priorité absolue du Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale. Il existe en la matière des mésententes, des traquenards et des problèmes majeurs entre les Britanniques et les Français. C'est le moment de les aborder.

Un travail important doit donc être accompli au cours des six mois de la présidence française de l'UE.

Après avoir remercié Jolyon Howorth de son intervention, **Dominique David** souhaite réagir aux propos des intervenants, notamment de Jolyon Howorth. Dominique David peine à croire que le **retour de la France dans l'OTAN** mette un terme aux querelles intra-européennes. À titre d'exemple, la querelle transatlantique et intra-européenne sur l'intervention en Irak partageait des pays parfaitement intégrés dans l'OTAN.

Jolyon Howorth souligne que les différents protagonistes ont beaucoup appris les uns des autres depuis 2003, y compris les Britanniques.

Dominique David doute au contraire que les différents acteurs de la controverse sur la guerre en Irak aient tiré les leçons de cet épisode. Chacun sait que les Européens s'entendent très bien sur les sujets marginaux en matière diplomatique. La PESC traite sans difficulté des sujets d'une importance mineure au plan géographique et géopolitique. Dès qu'il s'agit de régler des points importants, les Européens se divisent entre les pays membres et non-membres de l'OTAN et entre les pays membres de l'OTAN eux-mêmes. Le retour de la France dans les structures militaires de l'OTAN ne devrait pas changer cette donne.

Selon **Jolyon Howorth**, la majorité des nouveaux États membres jugent que l'attitude de la France vis-à-vis de l'OTAN est source de difficultés. Ces pays ne peuvent prendre la PESD au sérieux : pour essayer de relancer la PESD, il fallait absolument que la France réintègre l'OTAN. De même que les Britanniques considéraient que le sommet de Saint-Malo était une façon de sauver l'Alliance atlantique, le retour de la France dans l'OTAN serait une façon de sauver la PESD.

Dominique David invite la salle à poser des questions.

Un auditeur souligne qu'il avait relevé lors de la table ronde 2 consacrée à « l'Europe et à ses voisins » que la question de l'OTAN n'avait pas été abordée. Concernant les liens entre l'OTAN et l'élargissement de l'UE, l'Ukraine est un exemple intéressant. L'Ukraine souhaite en effet intégrer l'OTAN et l'UE n'est pas prête à l'accueillir pour le moment. Dès lors, quels sont **les rapports entre l'élargissement de l'OTAN à de nouveaux pays, la pleine réintégration de la France dans l'OTAN et l'élargissement de l'UE ?**

Un auditeur indique que Jolyon Howorth n'a pas évoqué la réforme interne de l'Alliance atlantique. L'affirmation de la PESD, condition à la réintégration de la France dans l'OTAN, est une ambition qui est contrecarrée par l'échec du référendum en Irlande. Les apports importants du traité de Lisbonne en matière de défense, notamment les coopérations structurées permanentes, sont en effet mis en question.

Un autre parallèle doit être fait entre la nouvelle politique française à l'égard de l'Alliance atlantique et la réforme interne de l'OTAN. Le cadre de ces relations est assez étroit car il est contraint par le nouveau concept stratégique de l'OTAN, l'adaptation de la stratégie européenne de sécurité et un hypothétique Livre blanc européen.

La deuxième question concerne les chamailleries entre les États européens. Le problème fondamental est que l'Europe ne contrôle pas la politique étrangère américaine. Si les États-Unis étaient amenés à réaliser de nouvelles interventions militaires, il semble peu probable que les Européens adoptent une posture commune vis-à-vis de ces interventions.

Dominique David invite Muriel Domenach à réagir sur ces thèmes.

Muriel Domenach rappelle qu'elle a passé trois ans à la Délégation de la France auprès de l'OTAN (de septembre 2004 à septembre 2007), où elle a pu observer un dégel progressif des relations entre les Européens et une réduction des fractures à l'intérieur de l'OTAN. Elle tire plusieurs enseignements de son expérience de la relation entre l'UE et l'OTAN :

- **La Turquie joue un rôle essentiel dans la difficulté des relations entre l'UE et l'OTAN.** En effet, du fait de l'hostilité de la France à la candidature turque au sein de l'UE, la Turquie s'emploie à contrecarrer les desseins français au sein de l'OTAN. La Turquie parvient ainsi à bloquer les contacts entre l'UE et l'OTAN, que tout le monde souhaite pourtant avec ardeur, en s'attirant finalement peu de blâme. C'est une véritable performance diplomatique.

La reconnaissance de Chypre impacte également la question des relations entre l'UE et l'OTAN. Quels que soient les désirs et les projections des uns et des autres, y compris ceux de la France, personne ne possède la clé du problème, et ce, même si les Européens font des offres à la Turquie.

- **La réintégration de la France dans l'OTAN est un pari,** notamment en ce qui concerne la rénovation de l'Alliance atlantique et l'effet de levier potentiel que cette réintégration peut avoir sur la PESD. En faisant ce pari, la France aura fait tout ce qui est en son pouvoir pour dissiper les craintes sur sa supposée volonté de faire de la défense européenne une éventuelle alternative à l'OTAN.

Par exemple, les positions de la Pologne seraient mal comprises par la France. Quand elle était en poste à l'OTAN, les Polonais reprochaient à la France de ne pas comprendre la Pologne (les Américains, *right or wrong*), bien que notre pays ait soutenu Solidarnosc en 1980-1981. Les Polonais demandaient à la France de soutenir les États-Unis quoi qu'il arrive. À l'inverse, lorsque la France leur demandait de soutenir la PESD, ils estimaient que cette position était dirigée contre les États-Unis. Selon Muriel Domenach, la France et ses représentants ont du mal à comprendre de telles positions.

Le pari de Nicolas Sarkozy est que, en réintégrant la structure militaire de l'OTAN – ce que Muriel Domenach qualifie de véritable coup politique –, la France désarmera les préventions à l'égard de la PESD et témoignera de la pureté de ses intentions. C'est également la thèse que soutient Jolyon Howorth. Ce pari pourrait être gagné, mais l'analyse de Dominique David – à savoir la perpétuation du statu quo – est aussi envisageable. Dans ce cas, en dépit de ses gestes de bonne volonté, la France n'obtiendrait pas de juste récompense de ces efforts, à savoir un engagement de Londres en faveur de la PESD et la hausse des budgets de défense des États européens. Ces budgets sont en effet l'enjeu principal de la PESD, dont la clé ne se trouve pas à Washington.

▪ Il faut enfin **dissocier la question de l'élargissement de l'OTAN de celle de l'UE**, auquel tout le monde à intérêt, notamment les Ukrainiens et les Européens. Élargir l'UE, c'est partager notre avenir, tandis qu'élargir l'OTAN relève d'une autre optique. Il faut procéder de manière séquentielle et prudente en envisageant d'abord la question de l'élargissement de l'OTAN. Il faut d'abord écouter les Ukrainiens : la porte de l'intégration dans l'OTAN leur est ouverte comme le sommet de l'OTAN à Bucarest en avril 2008 l'a rappelé. Si personne en dehors de l'OTAN n'a un droit de veto sur l'élargissement de l'OTAN, la France et l'Allemagne ont le droit de considérer que l'intégration de l'Ukraine ne devait pas être immédiate. Leur but est, entre autres, de faire comprendre aux Américains qu'ils ne décidaient pas seuls des élargissements de l'OTAN.

Dominique David propose à Richard Wright de faire des commentaires sur les questions qui ont été posées.

Selon **Richard Wright**, **l'Ukraine est un partenaire très important de l'UE**. Un Sommet UE-Ukraine se tiendra en effet à Paris le 9 septembre 2008. La négociation en cours pour conclure un accord avancé progresse de manière satisfaisante : l'UE espère conclure un accord dans les mois qui viennent. Il existe également un plan d'action pour l'Ukraine dans le cadre de la politique de voisinage. L'Ukraine est donc un pays prioritaire dans le cadre des relations que l'UE entretient avec ses voisins et il devrait le rester au cours de la présidence française de l'UE.

Jolyon Howorth, revenant sur les élargissements de l'UE et de l'OTAN, s'interroge sur la nature de ces deux institutions : qu'est-ce que l'OTAN ? Quelle est la logique interne à sa démarche ? Est-ce une « machine à parcourir le monde », qui pourrait mener des interventions en dehors de sa zone d'action traditionnelle ? L'évolution de l'OTAN mérite donc réflexion.

Dominique David estime que personne n'est en mesure de dire ce qu'est l'OTAN.

Selon **Jolyon Howorth**, personne ne sait en effet ce qu'est l'OTAN, y compris ses propres représentants. La Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et le Japon doivent-ils en devenir membres ou y être associés ? Il faut se demander ce que représente l'OTAN et quel est son avenir.

La question est identique pour l'UE. Le grand problème entre les Français et les Britanniques est leur conception radicalement différente de la nature même de l'UE. Pour les Britanniques, l'UE est un processus de régulation non politisé avec des possibilités d'élargissement géographique potentiellement infinies. Pour la France, l'UE est un projet qui demande une vision stratégique, une volonté politique et une finalité. Il n'existe pas de compatibilité possible entre ces deux visions de l'Europe. Il est par conséquent difficile de formuler une *grand strategy* pour l'Europe sans savoir ce qu'est l'Europe.

La réforme interne de l'OTAN n'est pas une obligation mais sera l'aboutissement d'un marchandage au cours des trois prochaines années. L'OTAN doit être et sera réformée. Les Britanniques désirent aussi cette réforme qui constituera un thème majeur de négociation à l'avenir.

Jean-Christophe Long note que la stratégie évoquée par Richard Wright se fonde sur une analyse de la situation et la définition des intérêts. Ces deux questions sont-elles bien abordées au niveau de la Commission européenne ? A-t-on progressé en termes d'analyse stratégique et de définition des intérêts au vu de l'expérience accumulée depuis cinq ans par l'UE en matière de gestion de crise ?

Une auditrice, travaillant à la Commission européenne et à l'Université Harvard, souligne que Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'OTAN, est venu s'exprimer devant des Belges qui sont à la fois anti-Bush et anti-américains. Selon Jaap de Hoop Scheffer le prochain président des États-Unis, que soit Hillary Clinton, Barack Obama ou John McCain, n'exprimera pas de position différente en matière de sécurité. Il sera beaucoup plus difficile pour les Belges de refuser d'envoyer de l'aide en Afghanistan à la demande des Américains. L'auditrice demande aux intervenants s'ils partagent cette opinion ?

Dominique David souhaite ajouter une dernière question au débat. La PESD renvoie à la gestion des crises qui nécessitent beaucoup de temps et des moyens humains importants, ce qui pose problème aux armées nationales, puisque les États s'engagent dans des opérations sans fin. Comment faire de la gestion de crise le centre d'une stratégie européenne alors que les armées européennes connaissent une décroissance drastique (Royaume-Uni, France, etc.) ou sont insuffisamment projetables à l'étranger bien que fortement dotées en hommes ? L'UE réfléchit-elle à cette contradiction fondamentale ?

Dominique David souligne qu'il agit activement dans les cénacles français afin de mettre en évidence ce problème. En Europe, cette question est trop peu soulevée.

Richard Wright présume que la question de Dominique David s'inscrit dans le cadre du réexamen de la stratégie européenne de sécurité. L'analyse stratégique a progressé en Europe depuis 2003. D'après Richard Wright, cette analyse n'est pas très différente de celle du Livre blanc français sur la sécurité et la défense nationale, document de grande qualité. D'une part, **les politiques internes et externes de sécurité sont très difficiles à différencier**, car les politiques externes impactent la dimension intérieure de la sécurité et vice versa. D'autre part, **les menaces et les risques auxquels les États sont confrontés se sont multipliés en raison de la mondialisation**. L'approche de la Commission en la matière est assez similaire à celle esquissée dans le Livre blanc français. La Commission dialogue en ce sens avec les États membres et d'autres intervenants. Une série de conférences est ainsi organisée par l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES UE) à Paris. Au-delà de cette concordance de vue, il conviendrait d'élargir dans un premier temps le concept de sécurité. Aujourd'hui, ce concept est trop limité à des enjeux comme la lutte contre le terrorisme ou la non-prolifération. Il faudrait qu'il recouvre d'autres menaces qui touchent directement les citoyens, telles les approvisionnements énergétiques et la hausse des prix de l'énergie (notamment du pétrole) ainsi que les migrations, qui peuvent avoir des effets négatifs. Richard Wright préconise donc de définir une nouvelle stratégie qui répond aux craintes des citoyens européens et qui soit adaptée aux nouveaux risques et aux nouvelles menaces.

Deux questions majeures se posent. La première est l'orientation et le champ de cette nouvelle stratégie de sécurité. La seconde est la possibilité d'aboutir à un plan d'action pour la mettre en œuvre, car, à l'heure actuelle, l'UE dispose davantage d'un concept que d'une stratégie.

En matière de capacités militaires et civiles, **l'UE dispose d'objectifs esquissés dans le cadre des *headlines goals***, auxquels il faut œuvrer. Richard Wright souhaite se concentrer sur le volet civil des interventions de la Commission où de nombreuses actions doivent être réalisées. Le Livre blanc français a pointé avec justesse les principaux problèmes que l'ensemble des acteurs va essayer de résoudre. Si l'UE déploie des missions civiles difficiles dans des endroits dangereux, notamment en Afghanistan, il faut disposer d'un réseau de personnels capables d'être déployés rapidement. Il s'agit non seulement des policiers, des douaniers et des juges mais également d'agents capables de gérer des budgets et disposant d'une expertise financière pour réaliser les achats des missions de gestion de crise. Toutes ces problématiques constituent un ensemble où de nombreux accomplissements peuvent être réalisés.

Richard Wright partage l'idée selon laquelle le non irlandais a affecté les programmes français et européen en matière de défense. Cependant, en attendant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, beaucoup de choses peuvent être faites pour améliorer les capacités européennes. Il convient d'accélérer le travail déjà programmé de l'UE, notamment en termes de projections de force et de moyens à l'extérieur. L'Europe est souhaitée et demandée donc il faut s'organiser pour la doter des capacités nécessaires à son action.

Dominique David invite Jolyon Howorth à conclure cette table ronde.

Selon **Jolyon Howorth**, la position des deux candidats américains sur la nécessité de demander davantage d'aide de la part des Européens est identique. L'Amérique a changé : il n'y aura pas de retour aux rapports qui prévalaient du temps de l'après-guerre froide. À titre d'illustration, une publicité aux États-Unis diffusée après le 11 septembre 2001 montrait une scène de rue paisible d'une ville américaine, avec ses maisons typiques. Cette scène est suivie de la diffusion d'un message d'Oussama Ben Laden indiquant qu'il était en train de changer l'Amérique à jamais (« He was going to change America for ever »). La deuxième scène de cette publicité montre les maisons de cette ville ornées du drapeau américain et la mention « He is dead » (« Il est mort »). Ces pratiques sont très efficaces et révélatrices de la situation aux États-Unis.

La position de John McCain et de Barack Obama sur les questions de sécurité sera assez semblable et leurs demandes seront pressantes à l'égard des Européens. L'approche stratégique européenne ne permet donc pas de contrôler l'orientation de la politique étrangère américaine mais elle peut l'influencer dans une certaine mesure.

DISCOURS DE CLÔTURE : THIERRY DE MONTBRIAL

Thierry de Montbrial souligne que le programme du colloque consacré aux enjeux de la présidence française de l'UE a légèrement été modifié par rapport au programme initial. L'accent a en effet moins été mis sur le traité de Lisbonne en tant que tel que sur les péripéties qui entourent sa ratification.

Thierry de Montbrial désire évoquer la question de la construction européenne en prenant de la hauteur. Il s'étonne de ce que les hommes politiques en Europe soient incapables d'évoquer la construction européenne avec enthousiasme et de transmettre cet enthousiasme, en particulier aux jeunes. Les hommes politiques s'engluent dans des considérations techniques au lieu de se concentrer sur l'essentiel. Il souhaite donc développer dans son propos ce qu'il considère essentiel dans la construction européenne.

1) Les fondements du projet européen

On devrait s'émerveiller que l'Europe, cette péninsule du continent eurasiatique, se trouve en paix depuis 60 ans, fait extraordinaire d'un point de vue historique. Le projet de construction européenne est fondé sur l'idée du « plus jamais ça », c'est-à-dire sur le refus d'un nouveau grand conflit meurtrier. Après chaque guerre, les survivants prononcent ces mots mais, lorsqu'ils disparaissent, les générations suivantes oublient ce message et la guerre recommence. C'est donc une chance pour l'Europe que le projet du « plus jamais ça » survive à la disparition des derniers témoins de la Seconde Guerre mondiale.

Le projet européen est fondé sur deux idées simples :

La première est la **démocratie**. Elle ne doit pas être entendue dans un sens étroit ou confondue avec une de ses modalités (directe ou indirecte). Un des points forts de la discussion qui a eu lieu ce matin avec Jean-Pierre Jouyet a été de mettre en évidence la tendance actuelle à confondre la démocratie avec la démocratie directe qui n'est qu'une de ces modalités. Cette confusion est extrêmement dangereuse. Contrairement à Alain Lamassoure, Thierry de Montbrial n'était pas favorable à l'organisation d'un référendum en France en 2005 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le président de la République Jacques Chirac avait estimé que le référendum était gagné d'avance et il a souhaité en faire une opération de politique intérieure. On a vu le résultat.

Le référendum est en réalité une modalité particulière de la démocratie qui peut fonctionner pour prendre une décision au niveau d'un département français ou d'une ville, notamment pour des sujets simples touchant par exemple à la construction d'une route. À ce titre, les Suisses pratiquent avec succès la votation populaire ou référendum. Pour un sujet aussi difficile que la ratification d'un traité européen, Thierry de Montbrial estime qu'il

conviendrait de redécouvrir les notions de la démocratie représentative. Il était à ce titre très surprenant que Gordon Brown ait pu envisager de recourir au référendum pour ratifier le traité de Lisbonne, alors que cette pratique n'appartient absolument pas à la tradition britannique.

À condition de ne pas la confondre avec une de ses modalités particulières, la démocratie est donc le premier fondement de la construction européenne. Pour Thierry de Montbrial, démocratie et droits de l'Homme sont synonymes. Les droits de l'homme sont donc également un fondement de la construction européenne.

La deuxième idée est celle de **l'économie de marché**. Ce concept doit également être entendu dans une acception très large et ne pas être confondue avec une de ses nombreuses modalités ou applications. La notion d'économie de marché est étroitement liée à la notion de droits de l'Homme puisque la notion de liberté, notamment la liberté d'agir et d'entreprendre, sous-tend ses deux principes. D'où les nombreuses distinctions et subtilités qui entourent la notion de libéralisme.

Ce projet européen, fondé sur la démocratie et l'économie de marché, est une réussite. Thierry de Montbrial constate émerveillé que, 50 ans après la signature des traités de Rome, ce projet continue d'avancer en dépit de toutes les difficultés qu'il rencontre. Afin de s'en rendre compte, Thierry de Montbrial invite l'auditoire à se rappeler les analyses parfois incroyables qui ont pu être faites sur l'euro dans les années 1990. Martin Feldstein, un des plus grands économistes américains, très respecté et respectable, avait soutenu à l'époque la thèse selon laquelle la mise en œuvre de la monnaie unique pourrait conduire à une guerre en Europe. Contredisant l'adage « les paroles s'envolent, les écrits restent », on peut dire que « les écrits volent autant que les paroles ». Aujourd'hui, plus personne ne se souvient de ce genre de commentaires. En tout état de cause, les propos de Martin Feldstein ne traduisent pas une grande maturité politique et économique.

Il est indéniable que la mise en œuvre de l'euro a soulevé un certain nombre de problèmes. Thierry de Montbrial s'interroge néanmoins sur le fait de savoir où en serait aujourd'hui la zone euro si elle devait affronter, en plus des toutes les difficultés auxquelles elle fait face, la question des taux de change et de leur volatilité. La situation serait incroyablement plus complexe. La réalisation de l'euro montre que la volonté politique permet de réaliser de grands desseins. L'important dans l'accomplissement d'un projet est donc bien la volonté politique et non l'instrument démocratique choisi pour autoriser sa mise en œuvre. Si les citoyens européens avaient été amenés à se prononcer sur la mise en œuvre de l'euro, le non l'aurait emporté dans bon nombre de pays, notamment en Allemagne, les Allemands étant très attachés au deutschemark, monnaie qui avait fait ses preuves.

L'Europe se construit donc autour de ces deux idées simples que sont la démocratie et l'économie de marché.

La notion de **solidarité** complète ces deux idées simples. L'Europe représente un espace solidaire. Sans entrer dans la polémique, Thierry de Montbrial note que les nouveaux membres de l'UE ont largement bénéficié de cette solidarité. L'Irlande en est la parfaite illustration, comme l'attestent les progrès que ce pays a accomplis en une vingtaine d'années. Le développement qu'ont connu l'Espagne et d'autres pays grâce à leur entrée dans l'UE en constitue d'autres exemples. Les transferts financiers consentis dans le cadre des élargissements de l'UE aux nouveaux États membres dépassent considérablement ceux du plan Marshall destiné à la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale.

L'idée de solidarité continue donc de s'appliquer et entretient des liens extrêmement forts avec la notion de sécurité.

2) L'UE, un nouveau type d'unité politique

Les Européens sont en train de bâtir un nouveau type d'unité politique. Une unité politique est un groupe humain structuré par l'idée d'un bien commun, d'un bien public qui cimente cette unité. L'unité politique la plus familière dans le monde contemporain est évidemment l'État-nation. C'est une construction politique relativement récente, puisqu'il est le produit d'un processus qui a débuté au XVI^e siècle, après la découverte de l'imprimerie. Les grandes découvertes dans le domaine de l'information modifient en effet non seulement les systèmes économiques mais aussi les systèmes politiques. Après la découverte de l'imprimerie, il n'était plus possible de gouverner le monde comme avant. De la même manière, Internet empêchera de recourir aux mêmes méthodes et principes de gouvernement qu'auparavant. L'État-nation s'est développé depuis trois siècles jusqu'à produire des monstres, c'est-à-dire jusqu'à développé des excroissances malignes, à savoir les différentes formes de nationalismes dont nous souffrons encore aujourd'hui.

Selon Thierry de Montbrial, **l'UE est le grand laboratoire d'expérimentation des nouvelles formes d'unités politiques** que les générations suivantes connaîtront. Il ne faut pas s'étonner que le processus ne soit pas achevé 50 ans après la signature des Traités de Rome. En comparaison, il a fallu plusieurs siècles pour construire l'État-nation. En France, le cardinal de Richelieu incarnait auprès de Louis XIII la notion montante d'État au sens moderne du terme. À l'inverse, le parti de la reine Anne d'Autriche considérait que l'ambassadeur d'Espagne devait siéger au Conseil du Roi, en raison du système des familles régnantes. C'était encore une conception médiévale de l'unité politique.

Le monde change : il ne faut pas continuer de raisonner en considérant que l'État-nation qui a conduit aux deux guerres mondiales est l'alpha et l'oméga des constructions politiques. L'Europe construit un nouveau type de système politique. Il est normal que ce processus de construction ne soit pas achevé car les 50 années d'existence de l'Europe ne représentent rien à l'échelle de l'Histoire. Au contraire, il faut s'émerveiller du fait que l'UE soit une telle réussite au bout de 50 ans.

Considérant le cataclysme que représente la chute de l'Union soviétique, c'est-à-dire la chute du communisme et de l'empire russe, le XX^e siècle est bien le siècle de la chute des empires. L'Empire ottoman et l'Empire austro-hongrois se sont effondrés après la Première Guerre mondiale. Les empires coloniaux européens ont chuté après la Seconde Guerre mondiale sur une période de 30 ans. La chute des empires austro-hongrois et ottoman a été plus soudaine car consécutive à la première conflagration mondiale. Les effets de ces chutes se font toujours sentir aujourd'hui : ces effets ont été gelés puis réactivés par la chute de l'empire russe qui s'est réalisée d'un coup.

Les Européens ont donc dû s'adapter à cette situation historique extraordinaire. La façon dont l'Europe a fait face à ce défi incroyable est d'ailleurs tout à fait remarquable. Thierry de Montbrial en conclut que les Européens prennent part à une aventure fabuleuse. Même en tenant compte de l'accélération de l'Histoire, il faudra néanmoins encore au moins 50 ou 100 ans pour que les générations futures puissent déterminer avec plus de précision quelle sera la forme que prendra cette nouvelle construction politique. L'UE sera sûrement une

forme différente de l'État. L'emploi du mot gouvernance est donc justifié car la gouvernance fait appel à des modes de régulation beaucoup plus subtiles et diversifiés que les modes hiérarchiques sur lesquels fonctionne l'État classique.

Pour bien fonctionner, une unité politique doit avoir **deux caractéristiques**. La première caractéristique est de posséder une **culture commune** aux membres de groupe qui constituent l'unité politique. L'idée de culture commune est fondamentale dans la notion de nation, comme le montre la fameuse conférence d'Ernest Renan intitulée « Qu'est-ce que la Nation ? ». L'expression « culture » est employée dans son acception anthropologique ou ethnologique : ce sont les codes et les habitudes qui font que les gens qui vivent ensemble se reconnaissent les uns les autres et se comprennent instantanément. À titre d'exemple, quand les Indiens font un signe de la tête qui marque le non pour les Européens, cela signifie qu'ils sont d'accord.

La culture commune est à la fois une richesse et une faiblesse pour l'Europe. La diversité est une caractéristique de l'UE qui se construit aujourd'hui. La diversité est en effet une source de richesses, ce que consacrait le Préambule du défunt Traité établissant une constitution pour l'Europe. La diversité est un concept éminemment teilhardien, du père jésuite Teilhard de Chardin, bien connu de certains membres de l'assistance et dont l'œuvre mérite toujours d'être lue et méditée.

La gouvernance d'un système culturellement hétérogène est extrêmement difficile. Ce n'est pas sans lien avec la tentative d'unification de l'Europe telle que les Européens tentent de la réaliser aujourd'hui. Toutes les tentatives d'unification de l'Europe sous la forme impériale ont échoué, contrairement à l'Inde qui, par un miracle permanent, survit toujours. L'un des paradoxes de l'Inde est que sans les deux empires, l'empire moghol et le British Raj, l'Inde n'existerait sûrement pas en tant qu'unité politique. Pourtant, le fait d'avoir été unifié par un empire est en même temps une source de faiblesse. En Inde, un équilibre extraordinaire s'est donc établi, mais on peut s'interroger sur le fait de savoir si cet équilibre durera indéfiniment.

La culture commune européenne est très difficile à saisir. Thierry de Montbrial suggère de réaliser un test à Bruxelles auprès de citoyens. Il s'agirait de demander à chaque personne interrogée de parler quatre à cinq minutes de l'histoire de chacun des 27 pays membres de l'Union européenne. Ayant lui-même déjà réalisé ce test, Thierry de Montbrial souligne que les personnes interrogées, même convenablement éduquées, sont incapables d'articuler ne serait-ce que deux phrases sur l'histoire de certains autres pays membres de l'UE. Il existe par conséquent un véritable problème culturel. La phrase « si c'était à refaire, je commencerai par la culture » est souvent prêtée à Jean Monnet. Or, que cette phrase soit apocryphe ou non, la culture ne se décrète pas mais elle se construit progressivement.

L'autre caractéristique importante que doit posséder une **unité politique** pour fonctionner est une organisation politique. Dans les États, il s'agit d'un gouvernement sous ses différentes formes législatives, exécutives et judiciaires, qui permet au système de fonctionner vis-à-vis tant de l'intérieur que de l'extérieur. Sur ce plan, l'UE souffre de certaines faiblesses. L'UE n'a manifestement pas encore trouvé la bonne forme de gouvernance. L'UE est donc faible aussi bien sur le plan culturel que sur le plan organisationnel.

Dans les différentes formes d'organisation politique qui ont marqué l'Histoire, le pilier culturel compense les faiblesses du pilier organisationnel ou inversement. L'Union soviétique, exemple d'empire multiethnique, a compensé ses déficiences sur le plan culturel – l'*homo sovieticus* étant un mythe – par un régime politique extrêmement fort jusqu'au

moment où il s'est écroulé. À l'inverse, dans une unité politique où le sentiment national est très fort, un État ou un gouvernement peut être faible de manière temporaire, l'un pouvant compenser l'autre. Le problème majeur de l'UE est sa faiblesse sur les deux plans, en termes de culture commune et d'organisation politique. Toutes les péripéties liées au Traité constitutionnel ou au traité de Lisbonne en sont des manifestations.

Tout grand voyageur peut constater que le processus de construction européenne est observé avec attention à travers le monde, ce qui contraste avec le pessimisme qui règne chez les Européens à l'égard de l'UE. L'Europe en construction est quelque chose d'extraordinaire en ce qu'elle ne constitue une menace pour personne, même si l'opposition de Robert Kagan entre Mars (les États-Unis) et Venus (l'Europe) est absolument ridicule. Les Français commettent souvent une erreur lorsqu'ils soutiennent le projet d'une Europe puissance, car ils donnent l'impression qu'ils rêveraient que l'Europe prenne la configuration de Mars.

L'Europe de la défense que les Européens veulent construire n'est en effet pas une Europe guerrière. Sans vouloir être désagréable à l'endroit des États-Unis, Thierry de Montbrial soutient que l'Europe ne souhaite pas imiter les États-Unis et faire la guerre à tout le monde. Selon l'orateur, les États-Unis ont une certaine propension culturelle à résoudre les problèmes par la force. Le modèle de défense européen est différent puisqu'il a pour objectif de réaliser des missions de maintien de la paix et des missions de *peace enforcing*. Ce modèle européen est attractif.

Thierry de Montbrial souhaite conclure son propos par une prévision, voire une prédiction. Dans deux siècles, le modèle européen sera étendu à la planète tout entière. Face à un auditoire qui paraissait dubitatif, il invite à considérer les progrès techniques, notamment ceux qui ont été réalisés depuis 20 ans. Au début des années 1990, les personnes qui possédaient un téléphone portable et connaissaient Internet étaient peu nombreuses. Aujourd'hui, la majorité des ménages possèdent et l'un et l'autre. Ce développement technologique va se poursuivre. Dans quelques années, il sera dès lors impossible de gouverner la planète suivant le même modèle qu'aujourd'hui. La question majeure est d'avoir un mode de « vivre ensemble » qui permette de résoudre les conflits autrement que par la guerre.

Les limites ultimes de l'Europe, les frontières de l'Europe, sont celles de la planète tout entière. La Vieille Europe qui dominait autrefois le monde ne le domine plus aujourd'hui. L'Europe a encore néanmoins la capacité d'être un exemple pour la définition de nouveaux modes de gouvernance. L'Europe doit essayer d'être digne de cette mission et se souvenir que, quand elle débat ou se débat dans les problèmes immédiats, sa finalité est une ambition très élevée.

Le programme du colloque consacré aux enjeux de la présidence française de l'UE initialement prévu a dû être légèrement modifié en raison des circonstances européennes, notamment le non irlandais au traité de Lisbonne. Thierry de Montbrial espère pouvoir organiser à la fin de l'année 2008 une conférence relative au bilan de la présidence française de l'UE. L'Ifri pourrait prendre l'habitude de faire un point général annuel sur l'UE afin de vérifier, à la 200^e édition, que sa prévision ou sa prédiction sur l'extension planétaire du mode de gouvernance européen s'est bien réalisée.