

**Pascal Lamy**

Commissaire européen au Commerce

## **Europe à 25: y a-t-il un pilote dans l'Union?**

**Check Against Delivery**  
**Seul le texte prononcé fait foi**  
**Es gilt das gesprochene Wort**

Collège d'Europe

**Bruges, 8 mars 2004**

Monsieur le Recteur,  
Monsieur le Gouverneur,  
Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie de cette invitation. C'est à la fois un plaisir et un défi. Plaisir parce que depuis de longues années je regarde avec admiration, et une certaine tendresse, ce que vous faites pour la formation de jeunes Européens. Mon entourage peut en témoigner, il est truffé d' « anciens ». Défi parce que vous m'avez demandé de m'élever au-dessus de ma condition de Commissaire au commerce international pour porter un regard sur l'Europe d'aujourd'hui, à la veille de son plus grand élargissement. Cela comporte le risque de froisser tel ou tel épiderme, mais le Collège d'Europe est un lieu qui favorise la liberté de parole ...

Je partirai d'un paradoxe que ma situation de Commissaire globe-trotter m'inspire. Où que j'aille dans le monde, l'élargissement est considéré comme un bouleversement majeur pour l'Europe. Il génère quelques inquiétudes parfois. C'est compréhensible : dans deux mois, nous serons le 3ème ensemble le plus peuplé au monde. 450 millions d'habitants, loin derrière la Chine et l'Inde, mais également loin devant les Etats-Unis (300 millions), notre voisin russe (140 millions) et le Japon (130 millions). Nous représentons par ailleurs d'ores et déjà 20% du commerce mondial. Avec l'élargissement, notre base économique se renforcera d'autant, si ce n'est dans l'immédiat étant donné le différentiel de développement entre l' « ancienne » et la « nouvelle » Europe, en tout cas dans la décennie qui vient, j'en suis convaincu.

L'élargissement est surtout objet d'admiration des pays tiers, parce que c'est une fusion – pour prendre un instant le langage des affaires – qui n'a rien de comparable à une OPA hostile. Et nous savons tous combien nos pays en ont connu, et des sanglantes, au cours des siècles. Or, de plus en plus de pays trouvent dans cette méthode de rapprochement au sein d'une même région un moyen d'être plus forts face aux bouleversements du monde.

Par sa dimension politique, économique, culturelle, cet élargissement est un projet géopolitique. Et pourtant, nous Européens, nous n'en avons pas pleinement conscience. Ou plus exactement, si nous en discernons les effets, nous n'avons pas encore pris les décisions qui s'imposent pour que l'Europe élargie réussisse là où l'Europe à 15 connaît des difficultés, parfois majeures.

C'est mon propos d'aujourd'hui : alors que l'Europe à 15 est en panne, comment allons-nous donner un souffle nouveau à l'Europe à 25 ?

## **L'Europe est en panne**

Je ne crains pas de le redire : l'Europe est en panne. Plutôt que de tracer un bilan fastidieux de nos récents déboires, regardons les chiffres du dernier sondage Eurobaromètre. Car sans être esclaves des sondages, soyons lucides lorsque leurs résultats sont aussi nets. À la fin de l'année dernière, 41% à peine des citoyens européens déclaraient avoir confiance dans l'Union européenne. Et la tendance est à la baisse : si on extrapole les résultats de l'échantillon, cela signifie que pas moins de 25 millions de citoyens européens sont passés d'un avis « essentiellement positif » à l'égard de l'Europe à un avis « négatif » (ou « sans opinion »). Ceci, au cours des six derniers mois. Je pourrais relativiser en disant que la Commission inspire davantage confiance que les gouvernements nationaux. Mais je ne le ferai pas. Nous sommes tous dans le même bateau.

Tout aussi préoccupante est l'attitude face à l'élargissement. Alors qu'il pouvait être l'occasion de regarder l'avenir avec confiance, il n'est pas particulièrement populaire, et dans certains pays comme la France, l'Autriche, la Belgique et l'Allemagne, il enregistre des niveaux de soutien terriblement bas – je veux dire, inférieurs à 50%.

S'agit-il simplement de la dernière vengeance d'un électorat capricieux à l'égard de ses dirigeants politiques, d'un désamour passager ? Je ne le pense pas. Je crains que la situation soit bien plus sérieuse, et que ce soit un constat de carence de la part de l'Union européenne. Cela va sans doute au-delà des ratés institutionnels, tels que ce procès qui oppose la Commission et les Etats à propos du Pacte de stabilité. Il s'agit à mes yeux de ce que nous pouvons et de ce que nous devrions faire ensemble.

Pour cela, je crois que nous devons donner à nos concitoyens le sentiment que l'Union est pilotée, oserais-je dire, gouvernée. En prenant appui sur l'expérience, et ce qui nous a menés de la Communauté du charbon et de l'acier à l'Euro, nous avons, je crois, besoin de quatre ingrédients : une stratégie, des instruments, une organisation et une image.

### **Premier ingrédient: une stratégie - Clarifier l'horizon**

Le besoin d'une stratégie plus claire saute aux yeux. La raison d'être de l'Europe est devenue trop floue. Or, l'Europe a connu le succès lorsque nous étions concentrés sur des priorités claires et que nous nous y tenions. Je pense qu'aujourd'hui, nous voulons courir trop de lièvres à la fois. Nous devons clarifier l'horizon d'une Europe à 25.

Pour cela, revenons à ce que veulent les citoyens. Ils sont d'une constance remarquable sur ce point. Qu'attendent-ils de l'Union européenne ?

1. Tout d'abord, les citoyens demandent que nous mettions un terme au double déficit européen – notre déficit de croissance et notre déficit de compétitivité. Nos économies stagnent et les indicateurs à long terme sont très clairs : une population vieillissante et des dépenses de recherche en baisse, avec les conséquences que l'on sait sur l'innovation technologique ; une croissance des inégalités car les fruits de la croissance, surtout lorsqu'elle est basse, sont mal répartis. Nous devons d'abord nous efforcer d'augmenter le potentiel de croissance en Europe, comme l'a indiqué clairement le rapport Sapir. Ce qu'attendent les citoyens, c'est une communauté de richesses. Bref, que le gâteau grandisse.

Cela implique d'entendre quelques vérités désagréables. L'Europe se construit aujourd'hui au risque de l'Europe elle-même. En bref, le programme de Lisbonne n'a pas été réalisé. Conséquence : ayant créé des attentes, nous risquons d'en retirer des fruits amers, sans avoir pour autant répondu à la question de fond. Nous n'avons ni fourni les ressources, ni défini les ambitions nécessaires pour atteindre les objectifs définis ensemble à Lisbonne en 2000. Comme c'est parfois le cas en politique, nous avons sur-vendu les espérances et sous-investi dans les résultats.

Il nous faut donc un nouveau Lisbonne. Pour y parvenir, je suis convaincu que nous devons créer un sentiment d'urgence et en faire un sujet politique majeur. Sans verser dans la nostalgie, je pense évidemment à la mobilisation que nous avons connue pour la réalisation du Marché unique et de l'Euro.

2. Deuxièmement, les citoyens attendent des signes tangibles d'appartenance à l'Europe. Nous devons donc revenir à ce qui fait le ciment d'une société : la solidarité. Cela signifie tout d'abord des emplois réels, bien payés.

Et donc une politique de l'emploi qui s'appuie sur des politiques nationales actives et efficaces d'éducation et de formation, pour que chacun se développe en développant ses capacités. Cela signifie aussi que les grandes politiques cadre européennes comme la politique économique, la politique de l'emploi ou la politique fiscale donnent aux Etats membres les moyens de leur cohésion interne. Je pense enfin que nous avons besoin d'un investissement majeur pour réduire le fossé entre les régions plus riches et plus pauvres du continent, fossé qui va s'agrandir avec l'élargissement. Ces deux conditions sont essentielles pour une société en construction comme l'est la société européenne : sans solidarité, le sens d'appartenance à une communauté de destin(s) ne surgira pas.

3. L'Europe doit être plus sûre et plus libre. Ici, plus que d'une communauté de destin, il s'agit de créer une réelle communauté de droits pour les citoyens. Le droit de circuler librement dans une Union sans frontières est une liberté vaine si nous ne pouvons assurer la sécurité et la justice et si nous ne pouvons le faire comprendre clairement aux citoyens. Nous avons besoin, par exemple, d'une politique commune d'asile, d'une politique commune de l'immigration (et ceci dit en passant, ne confondons pas les deux) et de meilleures politiques d'intégration dans la société. A qui fera-t-on croire que nos 6000 km de frontières terrestres et nos 85000 km de frontières maritimes pourront être gérées seulement par les Etats membres ?
4. Enfin, nos concitoyens demandent que l'Europe agisse davantage en tant que communauté d'intérêts et de valeurs sur la scène internationale. Je laisserai à d'autres plus téméraires que moi le soin de tirer les enseignements du conflit en Irak et à propos de l'Irak. La seule chose qui apparaisse clairement est que l'Europe était absente de ce débat. Il était assez aisé pour un Commissaire européen d'éviter les questions embarrassantes en disant: « no comment : l'UE n'a pas de politique. » Commode, mais désespérant pour l'avenir.

Bien sûr, on discerne une lueur au bout du tunnel : ce sont le consensus récent sur l'institution d'un ministre européen des affaires étrangères et les décisions prises depuis quelques temps en matière de défense. Mais le monde n'attend pas. Nous devons déjà courir avant de savoir marcher. Et cela dans deux domaines essentiels si nous voulons agir pour un développement stable et durable de la planète, le développement et la gouvernance internationale.

Certes, l'Europe n'est pas inexistante dans ces domaines. Du moins, elle est clairement perçue par nos interlocuteurs comme plus généreuse et plus ouverte au dialogue que les Etats-Unis d'aujourd'hui. Mais elle demeure, nous disent les mêmes, mal organisée et trop lente. Nous devons donc réorganiser notre action pour la rendre plus cohérente et plus logique.

Deux urgences à mon sens : d'une part, une véritable politique commune de développement, avec comme mesure symbolique l'insertion du Fonds européen de développement dans le budget communautaire; d'autre part, une présence unifiée dans les organisations internationales telles que le FMI et la Banque mondiale, sans lesquelles toute action de gouvernance est illusoire. L'Europe peut et doit être « plus grande » dans ce domaine. Le tout au service de trois priorités stratégiques : stabiliser et développer notre voisinage immédiat ; œuvrer pour une gouvernance globale au service du développement ; développer nos propres capacités de défense et de sécurité.

Communauté de richesses, de destins, de droits, d'intérêts et de valeurs : voici résumées, je crois, les attentes des citoyens à l'égard de l'Europe élargie. Nous devons nous re-concentrer sur ces quelques objectifs structurants. C'est nécessaire. C'est possible.

## **Deuxième ingrédient: des instruments - Se donner les moyens de nos ambitions**

Une fois ces objectifs re-définis, le deuxième ingrédient est celui des instruments. L'Europe doit se donner les moyens de ses ambitions. Ritournelle bien connue me direz-vous. J'en conviens. Mais c'est sur les moyens concrets que se joue le test de volonté politique. Je vois ici deux tests majeurs de crédibilité dans les mois qui viennent.

Le premier est la discussion sur les perspectives financières. Programmer le budget communautaire, c'est définir des priorités de dépenses, donc des priorités politiques. Il faudra que ces dépenses reflètent de façon claire et crédible la stratégie que je viens de dégager. La question n'est donc pas de savoir qui paie quoi. En tout cas, pas en premier lieu. Ne laissons pas le débat s'engager dans cette direction. Car il s'agit d'abord d'un débat sur les politiques à mener ensemble.

C'est d'autant plus nécessaire que l'Europe n'a pas connu de discussion sur ses priorités depuis le dernier exercice de ce type, l'Agenda 2000. Il y avait pourtant des occasions possibles : l'élargissement ou la Convention sur l'avenir de l'Europe. Mais cela n'a pas été le cas.

Ce sera donc le débat sur les perspectives financières. Souhaitons que nos Etats membres sachent saisir cette échéance capitale, car ce sera de facto le contrat politique européen d'ici 2013. C'est le sens et l'ambition des propositions de la Commission Prodi au Conseil et au Parlement européen.

Le deuxième test est celui de la modernisation de notre gouvernance économique. C'est l'autre vecteur d'une action renouvelée au service d'objectifs de croissance et d'emploi pour tous. Vous connaissez les débats qui ont animé l'Europe économique et budgétaire à la fin de l'année dernière. Maintenant que les esprits se sont un peu calmés, je crois que nous faisons face à deux questions :

- a) la question de fond : sommes-nous satisfaits des règles de conduite macro-économique que nous donne le Pacte de stabilité et de croissance ? Vous le savez, beaucoup pensent, et j'en fais partie, qu'il ne suffit pas d'équiper la route de feux rouges, barrières de sécurité et stops obligatoires pour bien conduire, ni éviter les accidents comme les récents événements le démontrent. Encore faut-il que la voiture soit dotée d'un conducteur et d'un levier de vitesses. Il nous faut donc affiner notre pilotage macro-économique, y compris en révisant certaines règles de conduite.

- b) la deuxième question est celle de la volonté politique : avant d'en faire une question de procédure, commençons par accepter qu'une monnaie commune exige des comportements communs, et donc rompre cette étrange barrière des espèces qui voudrait que des ministres des finances ne sont pas capables de décider ensemble du bien commun. Car la conséquence est nette : les grandes orientations de politique économique gagnent chaque année en étendue micro-économique ce qu'elles perdent en profondeur macro-économique. Si la barre est redressée et si le pas comportemental est franchi, comme il l'a été lorsque nous avons fait l'Euro, alors le deuxième pilier d'une politique économique dynamique saura faire ce que l'agenda de Lisbonne n'a pas réussi.

### **Troisième ingrédient: une organisation - Efficacité et légitimité au service d'un projet**

Ayant défini des objectifs, ayant renforcé nos moyens d'action, l'Europe doit aussi revoir son organisation. C'est le troisième ingrédient, que je place ici seulement. Car une organisation, des institutions, servent un projet, et non l'inverse.

C'est l'absence de projet qui, depuis 10 ans, a conduit les révisions successives des traités à se perdre dans la tuyauterie institutionnelle.

Le fait est que nous aurions dû, depuis longtemps, réviser profondément nos procédures. En ce sens, la Convention était une bonne idée. Mais, faute de projet commun pouvant transcender les querelles de chapelles, la discussion institutionnelle a été dominée depuis trop longtemps par un faux débat entre deux extrêmes idéologiques. D'un côté, les Eurosceptiques qui, parce qu'ils considèrent que l'Etat-nation est le seul niveau auquel la responsabilité politique peut ou devrait s'exercer, pensent que toute construction européenne ne peut être, par définition, qu'illégitime et anti-démocratique. De l'autre côté, les Fédéralistes qui prônent sans relâche un exécutif fédéral responsable uniquement devant un Parlement européen vraiment puissant.

Quoi que nous pensions de ces deux pôles, aucun des deux ne répond aux besoins actuels des citoyens européens. Les Eurosceptiques nous demandent de commettre un suicide économique, et peut-être politique, dans un monde globalisé. Et les « Eurobéats » nous font courir le risque de sacrifier les améliorations à apporter à l'Europe d'aujourd'hui pour une Europe de rêve demain, plus sûrement pour après-demain.

Laissons donc de côté ces deux extrêmes et ouvrons un débat plus nuancé sur la question du déficit démocratique, et au fond, sur le double axiome légitimité et efficacité. Car j'en suis convaincu, une Europe démocratique, et donc perçue comme telle par ses citoyens, est celle qui saura se doter des attributs formels de la légitimité, mais également de processus décisionnels débouchant sur les résultats que l'opinion attend d'elle.

L'une des pistes est donc de rendre chacune des institutions européennes plus réactive aux besoins des citoyens. La Commission devrait être davantage comptable de ses actes – devant le Conseil de même que devant le Parlement, par exemple. Le Conseil doit simplifier ses procédures de décision et en garantir l'efficacité. La réponse qui s'impose est celle de la double majorité, c'est-à-dire au Conseil, 60 % des voix – position que défend actuellement la Commission - et une majorité de la population pour adopter une décision. Et bien sûr, le Parlement européen doit être de droit co-législateur à côté du Conseil.

Conclusion : la CIG doit déboucher sur un accord le plus rapidement possible. Et je souligne : le plus rapidement possible, compte tenu des plaies laissées ouvertes à Bruxelles en décembre. La Présidence irlandaise a eu la sagesse de ne pas hâter la relance des discussions, prenant le temps de la réflexion et de la consultation. Mais si nous voulons éviter que les citoyens ne se désintéressent définitivement de l'Europe, nous devons faire en sorte que ces décisions institutionnelles soient prises cette année, si possible au cours du semestre en cours, et même mieux, avant les élections européennes.

Un dernier point : quoi que nous fassions, nous devons faire en sorte que le document final soit plus simple, plus compréhensible et plus facile à utiliser. Tout le monde est en principe d'accord. De grâce, ne laissons pas la CIG prendre ce qu'il y a de plutôt bon dans la Convention et la rendre illisible, en succombant à la tentation du compromis au rabais. Le mot d'ordre doit rester la clarté.

### **Quatrième ingrédient : une image - Incarner l'Europe**

J'en viens à mon quatrième ingrédient pour sortir de la panne européenne. Le système politique européen est fade, sans saveur, sans odeur ni couleur comme disent les chimistes.

Dit autrement, il est dépourvu d'animation politique. Reconnaissons le franchement, la machine existe, mais elle manque d'âme. L'Europe communique mal avec ses citoyens, et par conséquent elle les implique mal. Faute de « demos », il ne peut y avoir d'enchantement démocratique. Il faut donc une image pour incarner l'Europe.

Paradoxe: nous nous sommes dotés de tout l'attirail d'une société politique moderne. Nous avons un Parlement élu directement par ses citoyens, chose unique au monde pour un regroupement d'Etats-nations. Nos institutions politiques ont évolué, notamment sous l'influence des Nordiques, vers plus de transparence dans tous les sens du terme. Nous avons probablement autant de lobbyistes qu'à Washington. Nous avons toutes les ONG possibles et imaginables. Nous avons des confédérations européennes d'employeurs et de syndicats. Plus de 1000 journalistes du monde entier sont accrédités auprès de la Commission, ce qui en fait la plus grande salle de presse au monde. Les universités de toute l'Europe, ayant suivi le chemin précurseur du Collège d'Europe, dissèquent et décortiquent les institutions et les enjeux européens.

N'empêche – malgré tout cela - l'Europe n'a toujours pas de lisibilité ni de visibilité politiques. Savoir pourquoi demanderait des ouvrages entiers, et je me contenterai de tracer quelques pistes en vous encourageant à vous engager dans la rédaction de mémoires et de thèses sur le sujet.

A mon sens, le principal facteur est l'absence de débat politique sur l'être et le faire de l'Europe. Je tire ici deux leçons de mon expérience.

Tout d'abord, cela fait trop longtemps que les responsables politiques n'ont pas parlé politiques (avec un s ) et Politique (avec un grand P). Pourquoi ?

La première difficulté est qu'aucun des deux grands groupes du Parlement européen – le PPE et le PSE – n'est beaucoup plus qu'un parent éloigné des partis nationaux. On continue de parler de « partis frères », on devrait parler de partis cousins. Il se peut qu'il y ait du changement dans l'air à l'approche des élections européennes. Je l'espère. La réalité est que les étiquettes politiques ne franchissent pas facilement les frontières nationales. Il reste toujours aussi difficile de trouver un consensus entre un social-démocrate suédois et un socialiste italien ou entre un conservateur britannique et un chrétien-démocrate belge.

Deuxièmement, paradoxalement, la politique européenne a peut-être été la victime du consensus européen, celui entre sociaux-démocrates et chrétiens-démocrates. Ce consensus a eu l'irremplaçable valeur de faire franchir des étapes majeures à l'intégration européenne. Mais il a eu aussi pour conséquence que les citoyens européens n'ont jamais eu le sentiment de discuter des avantages ni de décider de ce qu'ils attendaient vraiment de l'Europe, si ce n'est lors de quelques référendums sporadiques ici et là. Et aujourd'hui, la récolte est amère, à en juger par les sondages que j'ai cités au début de ce propos.

Une autre conclusion que j'ai tirée des quelque 14 années que j'ai passées à Bruxelles est que l'Europe a besoin d'une double dose de légitimité politique, une double dose d'animation politique. Pourquoi ? Non par illégitimité consubstantielle. Mais parce que nous sommes plus éloignés des citoyens et des électeurs que ne le sont les gouvernements nationaux. Et chaque fois que nous débattons pour la mille et unième fois des pouvoirs de la Commission par rapport aux pouvoirs du Conseil, nous nous éloignons encore davantage. Bien entendu, ces questions sont fondamentales, je ne le conteste pas, et j'ai un avis assez arrêté sur ce type de sujet. Mais auprès des électeurs, ça ne passe pas. Ils zappent !

Il n'y a pas qu'une seule réponse à un problème aussi complexe. Vous ne pouvez pas « créer » la politique. Mais je proposerais pour commencer que le premier Conseil européen qui se réunira à 25 prenne le temps de la réflexion et innove sur un sujet dont, curieusement, il n'a jamais discuté. Il devrait consacrer une journée entière, ou une session entière du Conseil, comme tout organe politique devrait le faire de temps en temps, à discuter de la manière de dessiner une image plus claire, plus politique, plus chaleureuse de l'Europe.

Et quel devrait être le message véhiculé par cette image ? Que l'Europe a une réelle valeur ajoutée. Parler d'identité et de valeurs ne suffit pas. Comme l'a suggéré le Center for European Reform de Londres, nous devrions peut-être définir une mission plutôt utilitaire pour l'Europe. Cette fonction d'utilité est selon moi la réponse à l'attente d'une véritable Communauté. Quelle est-elle ? L'UE existe pour assurer prospérité, stabilité et sécurité à des citoyens et à des Etats qui ne peuvent y parvenir chacun isolément. Voici le slogan que devrait adopter un Conseil européen extraordinaire.

## **Conclusion**

Avec le temps, mon engagement européen a évolué. Il n'est pas moins fort. Il est plus concentré. Il se cristallise aujourd'hui en faveur d'un projet moins philosophique, plus politique et plus concret pour l'Europe.

Parce que ce que nous avons réalisé ces cinquante dernières années n'est rien moins qu'une refonte radicale du système international.



Sans doute parce que nous sommes déjà accoutumés à la réunification de l'Europe, nous avons tous oublié à quel point est fondamentale une gouvernance supranationale appuyée sur la paix, l'harmonie, la démocratie.

Pour terminer par où j'ai commencé, ma fonction de Commissaire chargé du commerce m'a amené, dans la pratique, à passer plus de 50 % de mon temps en dehors de l'Europe. C'est comme voir l'Europe de l'extérieur. Et dans ces pérégrinations, on me demande souvent avec espoir si l'Europe peut être réellement un laboratoire, un modèle pour ceux qui oeuvrent en faveur de l'intégration régionale en Asie du Sud-Est, en Amérique latine, en Afrique et dans la région du Golfe. Ma réponse est bien entendu oui, dans la mesure où vous êtes prêts à tirer les enseignements de nos erreurs comme de nos succès. Dans certains domaines, tels que la politique commerciale – et je ne me vante pas, j'ai hérité d'un système qui fonctionne bien - notre stratégie, notre organisation et même notre communication sont claires. Dans d'autres domaines, pour parler franchement, notre contribution à la gouvernance mondiale est moins évidente.

Deux leçons importantes qui disent la même chose. L'Europe doit être davantage animée par ses débats, et dans le même temps, arriver à des compromis qui sont le résultat d'un vrai processus de définition et d'articulation de choix politiques.

Ce n'est qu'ainsi que nous serons fidèles aux dernières volontés littéraires de Jean Monnet qui écrivait à la fin de ses mémoires, et je le cite :

«Les nations souveraines du passé ne sont plus le cadre où peuvent se résoudre les problèmes du présent. Et la Communauté elle-même n'est qu'une étape vers les formes d'organisation du monde de demain».

Ce monde de demain dont parlait Jean Monnet, chers amis, c'est le vôtre, c'est celui que vous devez construire. N'y renoncez pas. Sans vous, sans davantage d'Europe, ce monde sera plus mauvais. J'espère que vous aussi, comme moi quand j'avais votre âge, vous rêvez d'un monde meilleur !

Je vous remercie.