

Romano PRODI

Le 29 mai 2001
à Paris – Institut d'Etudes Politiques

Monsieur le Directeur,
Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier pour votre invitation. Je suis heureux de m'exprimer dans un établissement dont la réputation est ancienne mais qui a résolument choisi de s'ouvrir aux réalités européennes.

Vous êtes jeunes. Vous avez grandi après la chute du mur de Berlin. Vous n'êtes pas prisonniers des schémas de la guerre froide: l'Union élargie est votre horizon naturel. La discussion sur l'avenir de l'Union européenne est avant tout votre débat.

Dans la patrie de Jean Monnet et de Robert Schuman, dans ce pays qui possède une conception ambitieuse du rôle de l'Union européenne dans le monde, je voudrais m'écarter du détail des considérations institutionnelles. Je ne souhaite pas vous parler de la Commission d'aujourd'hui, mais de l'Europe de demain.

Il est des moments où l'Histoire laisse aux peuples un choix décisif. Je suis convaincu que, pour les Européens, ce moment est venu. La mondialisation engendre un bouleversement similaire à celui que causa, voici cinq siècles, la découverte de l'Amérique : le monde se rétrécit ; les échanges d'idées et de biens se multiplient.

Isolément, nos Etats Nations n'ont plus la masse critique pour agir utilement. Les peuples qui pèseront sur le cours des choses seront ceux qui auront pris conscience de ce changement d'échelle. Les autres devront se résigner à subir.

Face à ce bouleversement, les Européens disposent d'au moins trois sérieux atouts.

Le premier est notre poids économique et commercial : du marché commun au marché unique, du marché unique à l'Euro, nos réalisations sont tangibles. Face aux défis que nous avons à affronter, nous avons su, peu à peu, élaborer des réponses appropriées, originales. En regard du cloisonnement économique qui prévalait en Europe jusqu'à peu et du carcan de réglementations qui entravaient les entreprises et les marchés financiers, les progrès de nos économies sont impressionnants.

Notre deuxième atout est l'élargissement qui fera de notre Union une puissance à l'échelle du continent. Avec l'élargissement, c'est la réunification de l'Europe qui se réalise, c'est l'émergence d'un pôle majeur de la vie internationale. Cet ensemble aura pour lui la force. Il aura aussi pour lui, et c'est ce qui fait sa différence, un sens aigu des responsabilités car il a été forgé par l'Histoire. Avec l'élargissement, cinquante ans de division idéologique s'achèvent. C'est aussi la victoire définitive de la démocratie sur le totalitarisme, fondée sur la défaite du nazisme et du fascisme et sur la chute du mur de Berlin. L'Union élargie sera puissante, elle ne sera jamais dominatrice.

Enfin, et c'est à mes yeux le plus important, l'Union européenne possède comme troisième atout un capital intellectuel irremplaçable grâce à la diversité de ses cultures, grâce au niveau d'instruction de ses populations et à l'ancienneté de ses traditions démocratiques nationales .

Grâce à ces atouts, nous ne devons pas craindre la mondialisation ; mais au contraire nous pouvons en tirer le meilleur. Près de 90 % des citoyens européens assignent à l'Union des priorités ambitieuses : le maintien de la paix et de la sécurité ainsi que la lutte contre le chômage, contre le crime organisé et l'exclusion sociale. Ces mêmes citoyens ne se sentent pourtant guère concernés par la manière dont l'Union fonctionne. C'est le signe qu'il est temps de faire l'Europe autrement.

A dessein, les Fondateurs avaient contourné les questions politiques trop brûlantes. Le rapprochement incombait aux industriels et aux marchands, conformément à la tradition historique de l'Europe où les négociants ont souvent été des précurseurs. Tout leur génie avait consisté à traduire une ambition politique extrêmement élevée, présente dès l'origine, en une série de décisions plus concrètes, quasiment techniques. Cette sorte de « détour » a permis l'action. Le rapprochement a pu s'opérer pas à pas. De l'affrontement, nous sommes passés à la volonté de coopérer dans le domaine économique, puis à l'intégration.

Après les ajustement successifs (Acte Unique, Maastricht, Amsterdam, Nice), ma conviction est que cette méthode, qui correspondait aux contraintes et aux objectifs du passé, atteint aujourd'hui ses limites. Il faut la moderniser, car dans l'Union européenne, les temps « pré-politiques » sont révolus : derrière les marchands, ce sont les peuples qui aspirent à bâtir l'Union ; c'est la société toute entière qui se sent concernée.

Aujourd'hui, les conditions internationales et internes pour une véritable politisation du processus de construction européenne sont réunies : l'heure est venue de prendre en main notre avenir et de le façonner. L'heure est venue de bâtir l'Europe politique. En redéfinissant le « projet européen », en faisant apparaître nos objectifs au grand jour, nous pouvons faire en sorte que les Européens s'approprient l'Europe.

Je ne veux pas encore débattre sur la forme ultime que doit prendre l'Union ; je souhaite tenter d'esquisser pour quels projets elle doit exister et ce que nous voulons faire ensemble. De ce point de vue, je partage l'opinion exprimée hier par le Premier Ministre français Lionel Jospin : « l'Europe est d'abord un projet politique »

Avant toute autre négociation institutionnelle, nous devons en premier lieu définir quels sont nos objectifs. Cette clarification préalable nous permettra de nous doter ensuite des instruments d'action à la hauteur de nos ambitions. Enfin il nous appartient de consolider la démocratie commune.

J'aborderai successivement ces trois points, en espérant que...vous ne considérerez pas comme une provocation de faire, à Sciences-Po, une intervention en trois parties.

D'abord, définir des objectifs communs.

Pour plus de clarté, je voudrais distinguer entre les objectifs internes à l'Union et les objectifs que celle-ci devrait avoir vis-à-vis de l'extérieur.

Des objectifs internes. C'est dans leur propre réussite que les Européens doivent trouver le sens de leur avenir : il existe en effet un « modèle européen », nuancé, diversifié mais qui nous appartient en propre. Il est le résultat d'un équilibre historique original entre la prospérité et le bien-être d'un côté, la recherche d'une société solidaire et ouverte de l'autre.

Prospérité, solidarité, sont bien nos principaux objectifs internes. Et il faut que nous soyons prospères pour pouvoir être solidaires. 4 Notre prospérité actuelle ne serait pas ce qu'elle est sans le marché unique et l'Euro : ils ont fait de nous une puissance commerciale de premier rang, de taille à rivaliser avec l'économie des Etats-Unis. Ils ont permis à nos entreprises de se développer dans un environnement sûr, sans entraves aux échanges, ni risques de change. La compétitivité des entreprises s'est accrue, l'inflation est maîtrisée. Ce résultat me rend

optimiste : il y a quelques années – lorsque j'étais Président du Conseil italien- une telle perspective, avec douze Etats, passait pour irréaliste...

Avec l'élargissement, le futur grand marché intégré comptera sur l'apport de 500 millions de personnes. Cette expansion interviendra dans un contexte de rapide évolution technologique. Je n'ai aucun doute que le résultat en soit bénéfique pour tous. Bien entendu, cet élargissement pose lui aussi dans de nouvelles perspectives, la question des solidarités. Le moment vient vite où nous devons débattre de la politique agricole commune de demain, et de la politique structurelle après l'élargissement. Quel doit être le rôle d'agriculteurs dans la société du XXIème siècle ? Comment assurer la compétitivité et le respect des exigences des consommateurs ? Restons-nous d'accord pour aider les régions en retard ? Selon quels critères ? Comment assurer la redistribution dans un ensemble aussi vaste, sans administration décentralisée ?

Seule une stratégie conçue au niveau européen peut assurer les synergies et les équilibres nécessaires aux politiques communes de demain. L'exigence d'une approche politique globale n'est pas contradictoire avec de nouvelles formes de gestion, plus proches du terrain, plus « horizontales » et qui impliquent encore plus directement les collectivités régionales et locales.

Enfin, nous devons penser à ce que signifie aujourd'hui le « E » d'UEM (Union « économique » et monétaire) : les politiques budgétaires nationales sont encore trop souvent conçues sur base des intérêts nationaux, alors même que l'Euro nous place en position de partager les risques. Des questions se posent : tous les Etats prennent-ils les mesures qui assurent durablement la convergence ? Comment privilégier le plein-emploi sans détériorer les autres indicateurs ?

Tout ceci est important car, sans une poursuite continue de la convergence et de l'intégration, le grand marché se désagrègera, et l'Euro ne pourra jouer le rôle mondial pour lequel nous l'avons créé.

Le second volet, incontournable pour préserver le « modèle européen », est de maintenir autant que possible la cohésion de nos sociétés.

Si nous tenons à un modèle social solidaire, « fraternel » comme dit la devise de votre République, nous devons également poursuivre l'intégration : seule la constitution d'une Union politique d'une taille suffisante nous permettra de le défendre à l'échelle mondiale. Il faut en effet être conscient que, dans la plupart des économies développées, aux Etats-Unis et au Japon notamment, mais aussi dans la majeure partie des pays européens, les inégalités de revenu se creusent.

Mesdames et Messieurs, nos sociétés ne peuvent pas, sans dommage, voir certains s'enrichir rapidement et d'autres rester au bord du chemin. Pour des motifs éthiques comme pour des raisons économiques, nous devons combattre les inégalités qui déchirent nos sociétés. Sans rêver d'une société parfaitement égalitaire, je tenais à mettre en garde contre le danger de voir les différences se creuser encore. Nos sociétés ne le supporteraient pas. Je crois que, même si le niveau moyen de revenu est aujourd'hui supérieur à ce qu'il était par le passé, nous ne sommes pas loin du point de rupture.

Ensemble, nous pouvons bâtir une « nouvelle économie à l'européenne » dans laquelle l'innovation, la compétitivité, la liberté d'entreprendre sont des valeurs positives mais où l'homme demeure la suprême référence. Il ne s'agit pas, bien sûr, d'harmoniser toutes les règles sociales au niveau européen mais d'intégrer, dans nos préoccupations économiques, comme nous avons commencé de le faire, des objectifs sociaux : l'emploi, la lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

Bien des questions restent ouvertes à ce stade : jusqu'où doit aller la flexibilité du marché du travail? Où commence la précarité ? Comment éviter que des millions d'enfants grandissent dans des foyers dont les revenus sont en dessous du seuil de pauvreté ? Enfin, comment intégrer les millions d'immigrés que la société européenne a attirés à l'intérieur de ses frontières ?

Actuellement, comme vous le savez, en matière sociale, les pouvoirs dévolus à l'Union européenne sont limités. Mais ce n'est pas une raison pour escamoter la discussion sur le type de société que nous voulons et sur les instruments absolument indispensables pour la bâtir. Une telle question n'est pas de celles qu'on traite par défaut. Le grand débat qui s'ouvre doit l'aborder par priorité. Là encore, pour être à la hauteur des attentes sociales de ses citoyens, l'Union a besoin de faire des choix généreux, et de s'y tenir ; en un mot, elle a besoin d'être gouvernée.

De même, nous ne pouvons laisser de côté l'environnement : nous devons nous battre ensemble pour mettre en œuvre, dans l'Union, une économie fondée sur le développement durable. Ce concept paraît abstrait à certains. Mais pour vous les jeunes, il ne l'est pas : c'est l'expression de la solidarité entre les générations. Dans 15 jours au Sommet de Göteborg, il sera l'objet de l'attention principale des Chefs d'Etat et de gouvernement.

Du reste, dans quels domaines plus que dans ceux de l'environnement, de l'économie et du social pouvons-nous apprécier le sens de notre Union, et sa valeur ajoutée ? Les événements récents (ESB, fièvre aphteuse) ont montré les conséquences catastrophiques de politiques à courte vue et étroitement nationales, beaucoup plus coûteuses en réalité que la prévention et l'action concertée à l'échelle européenne. L'Union a besoin d'être gouvernée, c'est à dire que les décisions communautaires soient prises en réfléchissant aux implications de long terme, en dépassant les échéances immédiates et les contraintes politiques du moment. Enfin, l'Union doit promouvoir une plus grande cohésion sociale qui suppose de lutter contre les trafics, le crime organisé, et tous les fléaux qui échappent à l'action d'un seul Etat.

Toutes ces questions, tous ces objectifs internes à l'Union que j'ai bien conscience d'avoir abordés de manière un peu rapide, Mesdames et Messieurs, sont éminemment politiques. Ils appellent une méthode de travail politique, et des réponses conçues avec la pleine participation des citoyens et de leurs représentants.

Des objectifs externes. Après avoir esquissé ce que pourraient être les principaux objectifs internes de l'Union élargie, j'en viens maintenant à nos objectifs externes.

Être une puissance en devenir, une « puissance potentielle » si j'ose dire, voici le paradoxe qui caractérise la situation de l'Europe dans le monde aujourd'hui. Nous ne devons pas nous en contenter : l'Union de demain, l'Union qui ira de la Méditerranée au pôle Nord, de l'Atlantique à la grande plaine d'Europe orientale, cette Europe-là devra parvenir à parler d'une seule voix sur la scène mondiale. A cette condition, et seulement à cette condition, nous pourrons être entendus, nous pourrons agir de manière efficace.

C'est absolument essentiel car l'Union a un rôle à jouer dans la « gouvernance » mondiale : dans les relations entre Etats européens, l'état de droit a remplacé le jeu brutal de la puissance. Après bien des guerres sanglantes, les Européens ont proclamé leur « droit à la paix ». C'est pourquoi, nous pouvons jouer un rôle tout particulier : en parachevant l'intégration, nous apportons au monde l'exemple réussi d'une méthode pour la Paix.

Dans l'Union, le poids respectif des Etats n'est pas le seul critère, les alliances ne sont pas de mise. En un mot, les rapports de force sont atténués. C'est un acquis considérable qui pourrait faciliter la mise en place, à l'échelle universelle, des règles du jeu que la mondialisation exige. Nous avons aussi su développer les procédures de vote, caractéristiques des processus

démocratiques, là où bien des organisations internationales piétinent à cause de la nécessité de l'unanimité.

Sans agressivité envers personne, sans arrogance, nous devons être fiers de notre œuvre et, dans notre intérêt commun, travailler à la préserver.

Le premier objectif externe de l'Union devra donc être d'assurer la sécurité des Européens, de leur donner la stabilité politique à laquelle ils aspirent. Grâce notamment à la France et à la Grande-Bretagne qui sont à l'origine de la déclaration de Saint-Malo, l'Union a tiré des leçons des guerres balkaniques de la dernière décennie. Elle met en place, dans des délais très brefs, une politique européenne de sécurité et de défense et décide de la rendre opérationnelle, d'ici 2003, une force de réaction rapide de 60.000 soldats. Ces engagements doivent encore se concrétiser, ce qui exige une réorganisation en profondeur des forces armées de nos pays et des choix budgétaires.

Enfin, pour exercer un réel leadership dans le domaine de la sécurité, l'Union ne devra pas, durablement, escamoter certaines questions passées sous silence : pour quelle cause serions-nous prêts à mourir ensemble ? Jusqu'où peut-on, par des montages technocratiques, « exporter de la stabilité » quand faut-il engager des vies humaines ? Un ensemble dépourvu d'unité politique peut-il, sur le long terme, agir principalement par la distribution de crédits ? L'Union est-elle dotée des moyens financiers et technologiques d'assurer sa sécurité ?

Voici bien des questions pour un vrai débat politique, au sens le plus noble du terme.

Elle devra aussi, et peut-être surtout, surmonter la fragmentation et la complexité de ses instruments de politique extérieure. Ici je veux être clair : l'Union européenne, heureusement, a une politique commerciale respectée, parce que forte et intégrée. Mais une politique commerciale ne suffit pas à faire des relations extérieures ; une politique commerciale ne suffit pas à exister sur la scène mondiale. Or la politique extérieure de l'Union continue de balbutier. Elle n'est pas encore adulte, éclatée entre les diplomaties nationales, le Conseil des Ministres, le Haut Représentant créé par le traité d'Amsterdam, et la Commission. C'est à mon sens le domaine principal où l'Union politique peut progresser rapidement. A défaut, elle passe à côté d'une formidable valeur ajoutée.

Enfin, et ceci est aussi un objectif externe : il y a urgence à défendre notre environnement, qu'il s'agisse de la préservation de la biodiversité, du développement d'une agriculture durable ou du réchauffement de la planète. Sur ce dernier point, sachez que ma détermination est entière : l'Union européenne se battra pour sauver l'accord de Kyoto. Il en va de notre leadership. Il en va de notre sens des responsabilités. Malgré quelques incertitudes, la majorité des scientifiques s'accordent à reconnaître l'urgence d'une action. Il n'est pas acceptable que les pays industrialisés, producteurs massifs de CO₂, se dérobent à leurs devoirs. Comme je l'ai déjà écrit dans la presse française, nous sommes prêts à discuter avec les Etats-Unis de leurs éventuelles difficultés mais nous ne renierons pas cet accord. En l'état actuel des choses, le protocole de Kyoto qui est le fruit d'années de négociations, est la meilleure option possible.

Ainsi, la matière ne manque pas pour des réflexions de fond. Toutes les interrogations de fond, toute tentative d'assigner à l'Union des objectifs à la hauteur du défi de la mondialisation, aboutissent à un seul diagnostic : l'Union a besoin de plus de cohérence et dans de nombreux domaines clés, de plus d'intégration. Un saut qualitatif est nécessaire.

Nous devons doter l'Union des instruments de nos ambitions.

Mesdames et Messieurs, il ne suffit pas de vouloir une Europe forte, une « Europe puissance ». Encore faut-il lui accorder les moyens de mener sa politique, y compris des moyens institutionnels et financiers. Encore faut-il changer notre méthode de négociation, le débat politique ayant une vertu en soi.

Des moyens renforcés. La situation actuelle est assez critique : après des décennies de progrès et de succès, l'Union peut rester au milieu du gué. Faute d'impulsion nouvelle, faute d'un sursaut des Etats membres et des institutions communautaires, l'élargissement pourrait n'apporter qu'une unification continentale superficielle. Là où les citoyens cherchent une société plus juste, ils ne trouveraient qu'une zone de libre-échange. Je ne souhaite pas voir l'Union se transformer en un groupement d'Etats incapable d'agir et de développer un véritable projet politique.

Contrairement à certains, je ne verrais pas un avenir brillant dans la multiplication de structures dites légères, des « secrétariats » ou des « comités de pilotage », qui ne seraient surtout pas – ce serait voulu – des autorités politiques. 8 La démocratie en souffrirait parce que les décisions de ce type d'instances informelles ne seraient ni transparentes, ni soumises au Parlement européen, ni susceptibles de recours devant la Cour de justice.

Les procédures communautaires offrent aux citoyens, quoiqu'en disent ses détracteurs, un grand nombre de garanties. A cet égard, l'apport décisif de la Cour de justice ne sera jamais assez souligné. Et je crois que c'est un trésor réel du traité de Nice, de l'avoir renforcée.

Au bout du compte, je conclus prudemment que la structure actuelle de l'Union, qui abrite à la fois le pilier communautaire et des cercles intergouvernementaux, est probablement dépassée. J'en donne encore trois exemples :

- Tout d'abord, la gestion de l'Union économique et monétaire n'est ni efficace, ni cohérente : dans le domaine monétaire, la Banque Centrale Européenne est indépendante mais elle n'a pas aujourd'hui d'interlocuteur stable qui représente une vision d'ensemble des orientations économiques de l'Union et de ses membres. Les dernières grandes orientations de politique économique vont dans la bonne direction, mais il reste encore beaucoup à faire pour disposer d'un vrai « gouvernement économique ». Seule la Commission, sur mandat du Conseil, peut être l'interlocuteur de la Banque centrale : c'est elle en effet qui incarne l'intérêt général communautaire, c'est en son sein que peut s'effectuer efficacement l'évaluation globale de la politique économique de l'Union. Toute autre solution, conçue pour régler le problème de la représentation externe de l'Euro, ne répondrait pas aux besoins.

- En politique étrangère, le Premier Ministre hier, a exprimé un très grand nombre de vérités desquelles je me sens proche. Je voudrais rester dans sa logique avec mon deuxième exemple : en politique étrangère comme ailleurs, il est illusoire d'attendre des résultats d'un système intergouvernemental. La cohérence et la globalité ne sera atteinte, là comme ailleurs, que par la conjonction des deux branches de l'exécutif : le Conseil qui décide, et la Commission qui exécute. C'est pourquoi je continue de penser que le Haut Représentant, qui fait d'ailleurs un travail remarquable, serait beaucoup plus efficace encore s'il était également membre de la Commission européenne. Tout cela serait de l'exécution sous contrôle permanent du Conseil des Ministres. Mais plus simple, plus cohérent, plus efficace.

- Dernier exemple : l'Europe de la justice et des affaires intérieures. Des domaines aussi sensibles pour les libertés publiques que le droit pénal ou la coopération entre les forces de l'ordre, échappent au contrôle du Parlement et de la Cour parce qu'ils sont traités dans des cercles intergouvernementaux. Est-ce là l'Europe que nous voulons durablement?

Je ressens souvent comme injuste que soit reproché à l'Union son caractère non démocratique, alors même que, pour certaines des politiques soumises à ces critiques, les règles communautaires ne s'appliquent pas ! D'une manière beaucoup plus générale, nous devons mener à terme le processus qui conduit à remplacer le consensus par le vote, procédure normale dans un espace démocratique.

Il s'agit de tendre vers un système de décision qui repose sur le vote, système efficace et compréhensible par tous. Et de ce point de vue, je ne puis que répéter combien le résultat du

Conseil européen de Nice, en matière d'extension du vote à la majorité qualifiée, me laisse perplexe. Mais il s'agit plus encore d'acquiescer tout à fait une culture majoritaire, dans laquelle les décisions reflètent la volonté du plus grand nombre, mais s'imposent à tous. Trop souvent, nous cherchons le consensus même quand celui-ci n'existe pas, ce qui entraîne la paralysie. Pour surmonter les réticences de quelques-uns, il n'y a qu'une solution : voter.

Tout ce qui a été construit de durable en Europe l'a été par la coopération harmonieuse des Etats et des institutions supranationales autour d'une méthode : la méthode communautaire. Le génie des fondateurs a justement consisté à proposer une construction institutionnelle originale qui ne soit ni fédérale, ni intergouvernementale. C'est bien parce que la Communauté économique européenne a surmonté ce dilemme entre « super Etat » et « Etats juxtaposés » qu'elle est entrée dans l'histoire. C'est en ce qu'elle rassemble, au lieu d'aiguiser la confrontation, qu'elle est une solution d'avenir. A la fois comme ancien président du Conseil italien et comme Président de la Commission, voilà ma conception, exigeante, du débat sur l'avenir de l'Europe.

Une nouvelle méthode communautaire, fondée sur le débat. Le débat est ouvert de façon large, partout en Europe : il a la vertu de permettre les explications, de démythifier ce qui est compliqué ou mal perçu. Le débat éclaire les tendances profondes. Ainsi en est-il de la rédaction de la Charte des Droits Fondamentaux, proclamée à Nice. Elle est le signe que l'Union a franchi une étape irréversible. D'une Union des marchés nous sommes passés, définitivement, par sa proclamation, à une Union des droits et des libertés. Ces droits et ces libertés forment le socle fondamental de l'Union. Ils lui confèrent une légitimité indispensable et lancent un processus constitutionnel européen nouveau.

Le débat semble parfois se polariser : ainsi en est-il actuellement de la question de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats. C'est une question centrale, car un enjeu du débat sur l'avenir de l'Europe est d'offrir aux citoyens une Europe dans laquelle ils se sentent à l'aise, c'est à dire où ils jouent un rôle politique à la fois au niveau local, national et européen.

L'enracinement local est nécessaire dans un monde ouvert, globalisé, qui peut faire peur. Les Nations sont et demeureront un cadre essentiel, en raison de notre Histoire et de nos cultures. Mais sans le niveau européen, nous sommes condamnés au mieux à subir des normes venues d'ailleurs, à subir un monde conçu en d'autres lieux. C'est pourquoi le besoin se fait sentir de mieux comprendre la répartition des responsabilités en Europe. Toutefois, la réponse, à mon sens, ne doit pas seulement être cherchée en termes de compétences abstraites, dans des cloisonnements étanches ou définitifs.

Nous devons moins encourager les cloisonnements, quels qu'ils soient, que permettre aux différents niveaux de décider de façon complémentaire. Il faut répondre à l'aspiration générale des populations d'être gouvernées au plus près toutes les fois où c'est possible, et efficacement, ce qui implique, dans certains, cas des décisions à l'échelon central européen plutôt que local ou national. C'est ce que résume le concept de « subsidiarité » bien compris. L'Union n'a pas à s'occuper de tout : elle doit se recentrer sur des tâches stratégiques, donner des orientations, jouer son rôle global.

Je suis bien conscient qu'un exercice de répartition des compétences entre le niveau national et le niveau européen, comporte un risque : celui de n'être qu'une répétition, par d'autres moyens, des débats – et des désaccords – sur la substance même du projet européen. Pour certains, il s'agira surtout de « re-nationaliser » des compétences transférées ou, à l'inverse, d'en « communautariser » de nouvelles, selon des critères tirés de la sensibilité de l'opinion sur tel ou tel sujet, ou des finances publiques.

Pour ma part, j'entrerai dans ce débat sans arrière-pensée, en pensant au fond, et en cherchant au cas par cas, de quelle manière nous pouvons le mieux atteindre nos objectifs : par des compétences séparées ou partagées. Même si cela peut paraître compliqué, nous devons raisonner par fonction et laisser au système de la souplesse. Je prendrai un exemple pour illustrer ce propos : celui de l'éducation.

Il est clair que la responsabilité première doit rester aux Etats ou aux régions. Mais le niveau européen a certainement une valeur ajoutée à apporter, notamment :

- en facilitant les échanges, la reconnaissance mutuelle des diplômes et l'adoption des grilles harmonisées d'évaluation des compétences acquises
- en permettant de confronter les expériences sur des sujets tels que la lutte contre l'échec scolaire, la formation continue, la violence à l'école, etc...
- en offrant des bourses et en encourageant la constitution de centres de recherche performants.

Pour conclure sur la subsidiarité, il me paraît essentiel que le contrôle de celle-ci incombe à la Cour de justice, organe indépendant dont la vocation est d'arbitrer les conflits, à l'instar des cours constitutionnelles de nos Etats. Confier ce contrôle à une « deuxième chambre » ou « chambre des Nations », constituerait un recul du droit dans l'Union européenne, un pas vers l'arbitraire de la conjoncture politique.

Ceci m'amène à mon troisième et dernier point : consolider la démocratie commune

La démocratie européenne n'échappera pas aux grandes questions du droit constitutionnel telles qu'elles ont été forgées, peu à peu, pour les Etats Nations , notamment celles qui ont trait à la séparation des pouvoirs entre exécutif, législatif et judiciaire, si vous me permettez d'employer une expression anglaise, aux « checks and balances » ou encore à celle du consentement à l'impôt.

Toutes ces questions sont ouvertes. Nous devons y apporter des réponses aussi exigeantes que nos traditions démocratiques nationales. Pour moi, comme pour l'ensemble du collège des commissaires qui compte une grande majorité d'élus, d'anciens ministres, c'est absolument essentiel. Si les questions sont celles du droit constitutionnel classique, les réponses devront néanmoins être originales. Plaquer sur la réalité communautaire des solutions nationales est une tentation, mais probablement pas toute la solution.

Parmi les défis spécifiques que l'UE doit relever, l'un des plus difficiles est celui de la légitimation démocratique de ses décisions. Chacun en ressent le besoin, mais rien n'est plus subjectif. En réalité, je m'étonne toujours de l'idée tenace que les institutions européennes souffrent d'un déficit de « légitimation » ; car après tout

- le Conseil est composé de membres des gouvernements nationaux ;
- la Commission est nommée par les chefs d'Etat et de gouvernement et approuvée par le Parlement européen ; elle peut être censurée par le Parlement.
- la plupart des textes européens sont débattus, soit dans les Parlements nationaux, soit l'enceinte parlementaire européenne, soit dans les deux.

Mais telle est la perception. Le citoyen veut avoir la garantie qu'il ne cède pas des compétences à des institutions moins fiables que celles qu'il connaît au niveau national.

Sans doute nos institutions sont-elles trop compliquées. D'où ce paradoxe : là où les pouvoirs communautaires sont précis (concurrence, commerce extérieur), même s'ils sont étendus, l'autorité suit. Là où ils sont peu clairs ou complexes, l'autorité communautaire peine à

s'affirmer. La question de la transparence au niveau communautaire s'entrecroise d'ailleurs avec une question encore plus complexe, que je pourrais résumer ainsi : comment peut-on gérer les politiques communautaires avec la participation des citoyens, dans une organisation beaucoup plus décentralisée qu'actuellement ?

Je crois en effet qu'il est très difficile d'améliorer le fonctionnement des institutions européennes sans en même temps procéder, dans le cadre des règles existantes, à une révision approfondie des mécanismes de participation des entités nationales et infranationales, d'interactions et de gestion décentralisée des politiques communes. C'est tout l'enjeu d'un livre blanc sur la « gouvernance », que la Commission rendra public en juillet.

L'autre aspect essentiel de l'édification d'une démocratie est celui du consentement à l'impôt. Pour moi, toute réflexion d'envergure sur l'avenir de l'UE doit comporter à son ordre du jour la réforme de son financement. La question des ressources européennes doit faire partie intégrante du débat sur la subsidiarité : chaque échelon de décision doit pouvoir compter sur des ressources identifiées, proportionnées aux missions qui lui ont été confiées. Dans la perspective de l'élargissement, la création d'un impôt européen (à définir) remplaçant le système actuel de contributions nationales, source permanente de conflits entre Etats, serait sans doute une solution opportune, d'ailleurs souvent évoquée. Des solutions existent, les difficultés étant moins techniques que politiques : la concentration des marchés financiers et industriels permet d'en imaginer d'autres.

Nous devrions aussi ouvrir un débat sur le niveau du budget européen. Celui-ci donne lieu à des critiques assez peu objectives, voire irrationnelles, laissant entendre que l'UE coûte cher. Pourtant, qui a les ordres de grandeur en tête ? Qui sait que nous ne consacrons pas même à l'Union européenne 1,27 % de notre richesse, Politique agricole et Fonds structurels inclus ? L'ordre de grandeur actuel serait plutôt de 1,09 %.

Dans le débat qui a débuté et qui doit durer jusqu'en 2004, je discerne deux approches : certains privilégient le fond, d'autres donnent la priorité aux institutions.

Je ne vois pas de contradiction entre ces deux manières d'aborder la discussion. Je partage le souci des uns et des autres.

Comme je l'ai dit au début de mon propos, c'est en dévoilant ses objectifs, c'est en révélant qu'elle est un projet politique que l'Union pourra se construire. Nous devons donc commencer par débattre entre nous de ce que nous voulons faire ensemble, comme Lionel Jospin nous y a invités hier. Sans projet commun, sans politiques communes, il n'y aura pas d'Europe forte.

Mais ensuite, une fois que nous aurons défini la substance, nous devons rapidement tirer les conséquences de nos ambitions : sans institutions fortes et respectées, sans moyens financiers, il n'y aura pas non plus « d'Europe puissance ». Le danger qui nous guette est celui du consensus sur un statu quo apparent alors même que le monde change, alors même que l'Union change. C'est pourquoi le Chancelier Schröder va dans la bonne direction lorsqu'il propose une clarification des rôles respectifs de la Commission et du Conseil des ministres.

Nous ne devons jamais oublier non plus que sans clarification des rôles des différentes institutions, ni implication active, dans la construction européenne, des échelons nationaux et infra nationaux, il n'y aura pas de démocratie. Sans citoyens qui se sentent politiquement concernés aux trois niveaux local, national et européen, il n'y aura pas de large adhésion des populations. C'est à la synthèse entre ces deux approches que j'entends travailler. C'est en ce sens que nous devons poursuivre la discussion pour 2004.