

"non-papier"
pour la réunion informelle des C.A.P des Douze

*
* *

PARIS, 24 octobre 1989

a/s: Architecture européenne

L'heureux temps des certitudes étant en voie d'écroulement, il est urgent d'élaborer des réponses communes aux questions qui sont désormais à l'ordre du jour, alors qu'elles n'étaient évoquées que comme de lointaines hypothèses. Le consensus peut exister sans difficultés sur ce point. Mais l'état de nos réflexions réciproques et l'extrême fluidité de la situation peuvent faire apparaître l'objectif comme trop ambitieux: toutes les réponses ne seront pas trouvées. A défaut de réponses immédiates, il est impératif, à tout le moins, de poser clairement toutes les vraies questions.

La présente note a donc pour objet, non pas de définir les multiples scénarios possibles, mais d'examiner, en amont du possible ou du probable déroulement des faits, quelles sont les décisions que doivent prendre les Douze et la Communauté avant de "passer commande" à l'Architecte.

Que veut l'Europe? Les réponses, on le sait, risquent d'être multiples, selon la sensibilité des uns et des autres. Pour autant, il semble urgent de mettre un peu d'ordre dans la situation actuelle, où tout se dit, et son contraire, où les déclarations d'un jour sont dépassées, ou contredites, par celles du lendemain. L'Europe est à l'heure des choix; ce n'est pas dans la confusion que ceux-ci doivent s'élaborer. Les quelques questions qui suivent doivent recevoir une réponse commune aussi claire que possible pour que le débat s'engage sur de bonnes bases:

.../...

- veut-on faire l'Europe de l'intégration ou celle de la coopération?
- faut-il adapter les institutions?
- l'intégration politique doit-elle comporter une dimension de sécurité?
- comment aborder la -ou les- question allemande?

Aucune de ces questions n'est nouvelle. Mais chacune est plus importante que par le passé car elle est posée à un moment plus crucial et dans un contexte plus mouvant.

Le retour de l'idéal, et ses inconvénients

Il faudrait souligner, en préalable, que si le temps presse aujourd'hui, toutes les interrogations auxquelles il faut répondre étaient sous-jacentes dès lors que la Communauté avait renoué avec l'ambition qui était celle de ses origines: oeuvrer, par la création de solidarités économiques, à l'ouverture politique des sociétés. La Communauté a une finalité politique; il est frappant qu'après l'avoir largement oublié, on le dise désormais ouvertement et que l'on multiplie les références à Jean Monnet.

Certes, les questions européennes sont passées en peu de mois d'un débat parfaitement canalisé entre spécialistes à un thème d'une brûlante actualité. Toutefois, cela fait plus de deux ans que la Communauté a reçu son premier choc. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte Unique, l'Europe s'était égarée dans une vision technicienne d'elle-même, en dépit de réels efforts (élection du Parlement au suffrage universel, création de l'ECU). Le dilemme approfondissement/élargissement avait joué à plein. Depuis l'Acte Unique, la démarche volontariste choisie par la Communauté lui a redonné la vision globale qui lui manquait. L'ambiguïté sur sa véritable nature a été levée.

Qu'on le souhaite ou qu'on le déplore, l'objectif d'un véritable marché unique en 1993 dépasse largement les considérations économiques (la notion de politique étrangère européenne est expressément présente dans l'Acte Unique). Quant à l'Union Economique et Monétaire, elle est une nouvelle étape qui se situe à la frontière de l'intégration économique et de la construction politique, selon le Président de la Commission; elle est un "instrument". L'ambition clairement affichée par les promoteurs de la Communauté est donc de reprendre l'ouvrage interrompu par l'échec de la C.E.D.

Le second choc est plus récent. Il est, de plus, suffisamment fort pour ne pas risquer de passer inaperçu. Les forces qui ont créé et maintenu l'équilibre en Europe à l'issue de la deuxième guerre mondiale vacillent: l'Est-Ouest s'impose dans le débat européen. Dans le même temps, la réussite du modèle -ou de

l'exemple- européen donne un attrait particulier à la Communauté aux yeux de ses voisins. Cette force d'attraction, de nature essentiellement économique mais non exempte de signification politique, conduit à élaborer des politiques communautaires de proximité. Celles-ci s'adressent en particulier aux pays de l'A.E.L.E, et, peut-être, à certains pays de l'Est comme le déclarait J. Delors à l'issue de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères à Esclimont le 14 octobre.

Après l'heure des certitudes, voici donc l'heure des choix. Comment traiter les nouvelles demandes d'adhésion? Les relations avec les autres pays d'Europe occidentale doivent-elles conduire à une vaste zone de libre-échange ou offrir des solutions alternatives à l'adhésion? La Communauté économique européenne doit-elle devenir une union politique? Dans l'affirmative, le schéma d'inspiration fédéraliste ou quasi-fédéraliste est-il acceptable? Est-il évitable? La dimension politique de l'Europe doit-elle ou non inclure les questions de sécurité? Faut-il réformer les institutions pour tenir compte de l'évolution potentielle du rôle de la Communauté? etc.

Toutes ces questions, maintes fois posées, peuvent se décliner à l'infini. S'y ajoute celle de la compatibilité des choix à effectuer.

Les questions préalables

Pour simplifier, il est possible de les regrouper en quatre grandes questions, qui sont celles sur lesquelles il est urgent de prendre parti. Les réponses qui y seront apportées conditionneront le tracé des possibles architectures européennes.

Première question: veut-on faire l'Europe de l'intégration ou l'Europe de la coopération?

Le débat entre l'élargissement et l'approfondissement est aussi vieux que la Communauté. Il est actuellement renouvelé par deux facteurs, d'une part l'attraction économique qu'exerce la C.E.E sur certains états de sa périphérie, notamment ceux de l'A.E.L.E, d'autre part, les évolutions à l'Est. Mais la question se pose-t-elle encore réellement?

La C.E.E ayant choisi la voie d'une plus grande intégration des politiques économiques, monétaires et fiscales de ses membres, et ayant conscience des implications politiques de cette démarche, y a-t-il une autre possibilité que "la pause dans l'élargissement" et "la priorité à l'approfondissement"?

Pour ce qui concerne les pays soucieux, essentiellement, de ne pas se priver des avantages économiques du grand marché, la réponse paraît simple: il faut éviter de se retrouver devant l'éternel dilemme en leur offrant une alternative à l'adhésion. Les risques d'une dilution de la C.E.E seraient réels si toute préoccupation économique de la part des "outsiders" de la Communauté devait n'avoir pour seule réponse que le choix ou le refus de l'adhésion. A supposer que l'adhésion réponde à leur attente, ce qui est loin d'être exact pour certains d'entre eux, ce serait dévoyer l'adhésion du point de vue de ce qu'est la Communauté. En effet, l'adhésion n'a pas pour seule motivation des préoccupations économiques; ce n'a jamais été le cas; ça l'est moins que jamais. De plus, le processus serait difficilement contrôlable: où s'arrêter dans l'élargissement?

D'où la proposition faite par le Président de la Commission aux pays de l'A.E.L.E en janvier 1989: soit continuer dans le cadre des rapports actuels pour aboutir à une zone de libre-échange, soit rechercher une nouvelle forme d'association, plus structurée sur le plan institutionnel.

Les réflexions en cours sur la construction d'un espace économique commun sont une alternative crédible à l'adhésion. Toutes les questions sont loin d'être résolues, en particulier celle de la capacité de ces pays à s'organiser, celle de l'association à la prise de décision sur les sujets d'intérêt commun (decision making/shaping), ainsi que tous les aspects institutionnels, mais ces difficultés ne paraissent pas insurmontables.

Plus délicat est l'autre versant de la question: si l'on peut postuler que l'adhésion serait une réponse inadéquate à une demande de rapprochement fondée sur des considérations économiques, la difficulté réside plutôt dans la détermination des motivations de nos voisins. La réponse appelle en effet une autre question: pas d'adhésion quand la demande est exclusivement économique, mais quid des demandes "mixtes", ou des demandes dont la portée serait aussi politique?

En particulier, qu'en est-il de l'Autriche, voire de la Pologne ou de la Hongrie, pour ne pas évoquer ici le cas de la RDA?

Pour les pays appartenant au bloc de l'Est, on est tenté par une position conservatrice: tant que l'Europe n'a pas affirmé son identité, elle aurait plus à perdre qu'à gagner à envisager de tels élargissements, et avec elle, la sécurité de l'ensemble des pays occidentaux.

Ce n'est plus le risque de dilution qu'il faudrait opposer aux avantages de l'intégration, mais le risque de la désintégration. Il serait même quelque peu contradictoire de songer, en raison de la réussite de la Communauté, à l'élargir à des pays dont le niveau de développement économique et le système de valeurs sont encore si différents des siens que cet élargissement serait un formidable bouleversement des conditions qui ont permis cette réussite.

Il paraît plus sage de leur offrir comme réponse la solution déjà proposée à l'A.E.L.E d'un "espace économique européen": c'est le sens de la réponse récente de J. Delors. A condition de compléter ce volet économique par un second volet de nature culturelle et politique: le Conseil de l'Europe a un rôle à jouer; il peut largement répondre aux attentes des pays d'Europe de l'Est qui souhaiteraient se rapprocher des valeurs culturelles occidentales, dans le domaine des droits de l'homme notamment. La participation de ces pays pourrait être encouragée s'ils en font la demande, de même que leur adhésion à certaines conventions conclues sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Reste une question qui est rarement abordée: doit-on convoier cet espace comme un lieu où ces pays s'épanouiraient ou comme un "sas" menant éventuellement à une adhésion? La question ne se posera que si les données économiques et politiques propres à ces pays changent radicalement. A l'heure actuelle, elle ne se pose pas (mais il n'est pas interdit d'y réfléchir).

Pour l'Autriche, en revanche, les mêmes arguments ne valent pas: son niveau économique se compare favorablement avec celui des états membres de la Communauté. D'autre part, elle n'est pas membre du Pacte de Varsovie. La question est donc le plus souvent examinée sous l'angle de la neutralité

Sur cette question, certains seraient plutôt réservés sur l'adhésion, aux motifs que toute ambiguïté qui persisterait sur la pleine adhésion de l'Autriche à toutes les potentialités de l'Acte Unique jouerait au détriment de l'Europe, et qu'on ne peut réviser aussi radicalement à la baisse les ambitions de la Coopération Politique, tandis que d'autres sont favorables à cette adhésion.

En réalité, la véritable question ne doit-elle pas être la suivante: si l'abandon de la neutralité est un préalable, quelle serait la position de la Communauté au cas où cette condition serait réalisée? Il ne faut pas que le problème de la neutralité cache les autres aspects du débat.

Autrement dit, sur le fond, la Communauté est-elle favorable à l'adhésion de l'Autriche? On préférerait-elle qu'elle reste dans l'espace économique européen qui est à bâtir? Il ne paraît pas inutile de se poser la question dès maintenant, non pas que l'heure de la fin de la neutralité de l'Autriche soit proche, mais parce qu'il est rarement heureux de vouloir résoudre les problèmes en posant mal les questions.