

L'Europe présence

1. Un projet politique exigeant

Confrontée au défi de l'élargissement, incertaine de son avenir, paralysée dans son fonctionnement, l'Europe est en crise. Alors que se déroulent les travaux de la Convention européenne, l'Institut Montaigne entend apporter sa contribution à la réflexion engagée. L'Europe ne saurait désormais avancer masquée. Aussi, ce rapport s'attache-t-il à définir les grandes lignes de ce que devrait être le projet de l'Europe de demain. Il s'efforce d'apporter des réponses concrètes aux attentes des citoyens européens, en particulier en matière de sécurité et de croissance économique, dans le respect des valeurs partagées par les États membres de l'Union. Les propositions institutionnelles qui en découlent sont traitées dans le tome 2.

Institut Montaigne

18, avenue Matignon
75008 Paris

Tél. : +33 (0)1 40 75 73 73

Fax : +33 (0)1 40 75 73 70

info@institutmontaigne.org

10 €

ISBN : en cours
Janvier 2003

Institut Montaigne

L'Europe présence ■ 1. Un projet politique exigeant

IM

Institut Montaigne

“Il n'est désir plus naturel que le désir de connaissance”

L'Europe présence

1. Un projet politique exigeant

Contribution à la Convention européenne

Janvier 2003

Créé fin 2000, l'Institut Montaigne regroupe des cadres d'entreprises, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons les plus divers.

Espace indépendant d'analyse et de réflexion, libre de toute contrainte politique ou économique, l'Institut Montaigne élabore et diffuse des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées.

Ces propositions résultent d'une méthode d'analyse rigoureuse et critique, qui cherche à s'affranchir des schémas de pensée existants, en s'appuyant notamment sur l'étude d'exemples étrangers pertinents. Une fois arrêtées, ces recommandations sont relayées au sein de l'opinion publique, afin de susciter un débat le plus large possible.

À travers ses groupes de travail, ses conférences mensuelles et son site Internet, l'Institut Montaigne souhaite devenir un acteur autonome et non partisan du débat démocratique.

Comité directeur

Claude Bébéar : *Président*

Alain Mérieux : *Vice-Président*

Henri Lachmann : *Vice-Président et Trésorier*

Bruno Erhard-Steiner : *Délégué général*

Nicolas Baverez : *Économiste, Avocat*

Jacques Bentz : *Président de Tecsi*

Guy Carcassonne : *Professeur de droit public à l'université Paris X-Nanterre*

Marie-Anne Frison Roche : *Professeur de droit à l'Institut d'études politiques de Paris*

Bernard de La Rochefoucauld : *Fondateur de l'Institut La Boétie*

Ezra Suleiman : *Professeur de science politique à l'université de Princeton (États-Unis)*

Les Publications de l'Institut Montaigne

- **Management public & tolérance zéro** (*novembre 2001*)
- **Vers des établissements scolaires autonomes** (*novembre 2001*)
- **Enseignement supérieur : aborder la compétition mondiale à armes égales ?** (*novembre 2001*)
- **L'homme et le climat (1)** (*mars 2002*)
- **La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques** (*mai 2002*)
- **Le modèle sportif français : mutation ou crise ?** (*juillet 2002*)
- **L'articulation recherche-innovation** (*septembre 2002*)
- **Comment améliorer le travail parlementaire** (*octobre 2002*)
- **Vers une assurance maladie universelle ?** (*octobre 2002*)
- **25 propositions pour développer les fondations en France** (*novembre 2002*)
- **L'Europe présence (tomes 1 et 2)** (*janvier 2003*)

Les publications peuvent être obtenues, sur simple demande, auprès du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 40 75 73 73) et sont également consultables sur le site Internet : www.institutmontaigne.org

L'Europe présence

1. Un projet politique exigeant

Contribution à la Convention européenne

Janvier 2003

S O M M A I R E

Sommaire 3

Préface..... 5

Orientations et propositions..... 11

Introduction..... 19

**I. Faire de l'Europe un acteur
de la paix et de la sécurité 21**

1.1. Faire entendre la voix de l'Europe 21

1.2. Affirmer l'Europe de la défense 27

1.3. Améliorer la coopération policière et
judiciaire 45

**II. Faire de l'Europe un espace de
prospérité et de croissance
économique et sociale 53**

2.1. Poursuivre et approfondir l'union
économique et monétaire 53

2.2. Favoriser une politique de croissance ... 67

2.3. Appréhender la dimension sociale 95

III. Renforcer le sentiment d'appartenance à l'Europe..... 105

3.1. L'affirmation de valeurs partagées 105

3.2. La formation des futurs Européens 108

P R É F A C E

Rarement l'Europe aura été aussi éloignée des centres d'intérêt politiques des Français. Rarement pourtant, les défis qu'elle affronte auront été aussi importants pour leur avenir.

Lors des campagnes électorales qu'a connues notre pays en 2002, fort peu nombreux furent les candidats qui placèrent la construction européenne au cœur de leur projet politique. Pourtant, hors de l'Union européenne il n'y a pas d'avenir pour notre pays : notre stabilité économique et financière ne pourra être assurée que grâce à l'indispensable coordination des politiques économiques qui devra accompagner l'euro ; notre sécurité intérieure y trouvera sa véritable assise, tant la surveillance aux frontières et le renforcement de la lutte contre la criminalité organisée supposent des efforts coordonnés ; notre influence internationale elle-même en dépendra, qui nécessitera de créer un pôle d'une puissance et d'une unité d'action qui puissent soutenir la comparaison avec celles des États-Unis.

Capitale pour notre avenir, l'Europe est en crise. Crise de ses institutions qui se révèlent de plus en plus souvent incapables, compte tenu de la lourdeur et de la complexité du processus communautaire de prise de décision, de réagir en temps utile et de façon compréhensible pour les citoyens aux évolutions de notre vie économique et sociale. Crise financière qui se trouvera aggravée par

l'élargissement et qui révèle l'incapacité de l'Europe à réformer la première de ses politiques communes – la politique agricole – et à trouver les nouvelles solidarités qui fonderont son unité de demain. Crise d'identité également, face à une mondialisation qui apparaît mal maîtrisée, tant elle révèle la domination sans partage de la superpuissance d'outre-Atlantique.

L'Institut Montaigne se devait donc de considérer comme un de ses chantiers majeurs la question de la construction européenne. Il a constitué, début 2002, un groupe de travail, auditionné plusieurs experts et personnalités, et a eu la chance de rencontrer, à trois reprises, Valéry Giscard d'Estaing pour un échange de vues très argumenté.

Ce rapport s'attache d'abord à définir les grandes lignes de ce que devrait être le projet de l'Europe de demain. L'adhésion des peuples à la construction européenne suppose que soit défini un projet mobilisateur, qui s'attache aussi bien à résoudre les urgences découlant de l'élargissement qu'à tracer les voies d'une Europe plus et mieux unifiée. Seule la force de mobilisation suscitée par une telle ambition pourra rendre acceptables les nécessaires réformes institutionnelles, qui doivent demeurer un instrument au service d'une fin. Ce projet s'articule autour de trois axes :

- une **“Europe de la paix et de la sécurité”**, qui suppose que l'Union se dote des outils diplo-

matiques et militaires qui lui permettront de faire entendre sa voix, de marquer le monde de son influence, ainsi que de faire respecter le droit à sa sécurité intérieure et extérieure ;

- une **“Europe de prospérité et de croissance”**, qui impose de renforcer les mécanismes qui assureront la puissance de l'euro (coordination des politiques économiques, unification des marchés financiers, mise en œuvre de politiques responsables et génératrices d'un développement durable et équilibré, etc.) ;

- une **“Europe porteuse de valeurs”**, qu'elle a reçues en héritage et dont ses peuples doivent plus que jamais, dans le monde incertain où nous vivons, s'affirmer comme les témoins et les garants.

C'est dans le cadre de ce nécessaire approfondissement que doit s'inscrire la perspective de l'élargissement, élargissement qui ne doit être ni idéalisé, ni diabolisé : il constitue, pour les citoyens de l'Union, une “nouvelle frontière”, avec tout ce que cela comporte de défis, d'opportunités, mais également de dangers. Sa réussite impose, en particulier, que l'Europe procède aux nécessaires réformes qu'appellent les politiques communes existantes et engage résolument celles qui fonderont son développement futur. Rien ne serait pire que le non-choix, que le refus d'adopter des mesures courageuses. À court terme, un déséquilibre volontaire s'imposera, au profit

des nouveaux adhérents. Mais ce faisant, l'Union européenne opérera le choix, à terme, d'un bénéfice global accru au profit des États membres.

Cette volonté réformatrice, ce courage, devront tout autant imprégner l'évolution des institutions européennes, qui constitue la seconde partie de ce rapport. L'enjeu est non seulement l'efficacité du processus décisionnel, mais la validité du modèle institutionnel, c'est-à-dire en définitive la survie de l'Europe, union d'États. La réalisation d'un projet aussi ambitieux que l'intégration des nouveaux pays candidats et l'achèvement de l'unité du continent impose à l'Union européenne de se réformer en profondeur, faute de quoi elle périra ou, au mieux, régressera pour ne plus être qu'une modeste zone de libre-échange sans nulle présence au monde. C'est pourquoi, avec le dessein de contribuer aux réflexions en cours dans le cadre de la Convention européenne, l'Institut Montaigne a tracé les grandes lignes des réformes qui lui apparaissent indispensables, dans l'immédiat et à moyen terme, pour éviter à l'Europe une fin aussi médiocre et contraire aux intérêts de ses peuples. Les lignes de force que nous avons retenues sont reprises dans la liste des principales propositions institutionnelles. Cette liste n'est évidemment pas exhaustive et nous espérons que le lecteur ne se contentera pas d'y faire son "shopping", retenant ici et rejetant là, sans tenir compte

du fait que, dans notre esprit, chaque proposition contribue à la cohérence du tout.

En intitulant *Europe Présence* cette contribution de l'Institut Montaigne⁽¹⁾, nous avons voulu en résumer l'ambition. L'Europe doit être présente, d'une part dans la conscience de ses habitants, d'autre part sur la scène mondiale. *Europe Présence*, pour dépasser le concept "d'Europe puissance" qui a créé tant de malentendus chez nos partenaires, ces dernières années. L'objectif n'est pas de créer une Europe "forteresse", comme les Français ont souvent été accusés d'en avoir le projet, mais de jouer pleinement notre rôle, d'exister et d'agir dans un monde instable, largement dominé par une seule grande puissance. *Europe Présence*, également, parce qu'il apparaît essentiel que les citoyens européens deviennent plus familiers du projet qui se construit, des personnes qui l'animent et des décisions qui y sont prises en leur nom.

François Scheer
Ambassadeur de France

Jean-Paul Tran Thiet
*Président
du groupe de travail*

⁽¹⁾ Nous remercions tous les membres du groupe de travail pour leur précieuse contribution et tout particulièrement ceux qui composaient le comité de pilotage: Pascale Joannin, directeur de la Fondation Robert Schuman, Rainier d'Haussonville, rapporteur et Baudouin d'Hérouville de l'Institut Montaigne.

O R I E N T A T I O N S E T P R O P O S I T I O N S

L'Institut Montaigne propose huit orientations susceptibles de constituer, pour les trente prochaines années, un projet commun emportant l'adhésion des Européens.

► **Pour une voix européenne dans le concert mondial**

Dans le cadre de directives ou de mandats du Conseil, un membre de la Commission est chargé de la conduite des relations extérieures : ce commissaire est aussi responsable de l'application des décisions adoptées par l'avant-garde réunissant les États membres souhaitant s'engager plus avant en matière de politique extérieure et de sécurité.

► **Pour une convergence européenne en matière de défense**

Cette convergence doit être stratégique, par l'élaboration d'une doctrine définissant les menaces et les intérêts à défendre et par l'élargissement des missions. Elle doit être aussi budgétaire, par la fixation de critères de dépenses militaires. Elle doit être encore industrielle, par la fondation d'une agence d'équipements militaires reposant

sur le principe de préférence européenne. Elle doit être enfin opérationnelle, par la création d'un commandement militaire européen distinct de l'OTAN mais capable d'utiliser les capacités de cette dernière.

► Pour une amélioration de la coopération policière et judiciaire

La coordination des polices nationales doit être mieux assurée par l'installation d'une chaîne de commandement. Une police européenne des frontières sera constituée. Dans le domaine judiciaire, un coordinateur de l'action pénale des États membres doit être nommé.

► Pour la poursuite et l'approfondissement de l'Union économique et monétaire

Le succès de la monnaie unique exige une coordination crédible des politiques budgétaires et macro-économiques, via l'institutionnalisation de l'Eurogroupe comme interlocuteur de la Banque centrale européenne (BCE). L'Eurogroupe doit être inscrit dans les traités comme une avant-garde et placé à ce titre sous l'autorité d'un membre de la Commission. Cette réforme sera complétée par la création d'un impôt direct européen, se substituant aux contributions natio-

nales, afin de renforcer la responsabilité fiscale du Parlement européen lors du vote de dépenses nouvelles.

► Pour la réforme de la politique agricole commune (PAC)

Cette réforme est aujourd'hui indispensable en raison de l'élargissement de l'Union et du coût disproportionné de la PAC. Elle doit se conformer à trois principes : l'ouverture des marchés agricoles européens, essentielle pour les pays en voie de développement ; la distribution des aides communautaires et nationales selon des critères de productivité mais aussi de défense de l'environnement ; la distinction des dépenses relatives au bon fonctionnement des marchés agricoles européens, (relevant de l'Union) de celles relatives au développement rural (relevant des États membres).

► Pour une politique de croissance

L'Europe doit stimuler la croissance, en finançant des réseaux trans-européens de transport et de communication, en encourageant l'effort privé de recherche-développement, notamment par la création d'un brevet communautaire, et en adoptant une politique migratoire favorable à l'accueil de travailleurs qualifiés.

► Pour la confirmation de la dimension sociale de l'Europe

L'Europe sociale doit être un facteur d'évolution des pratiques nationales en matière sociale, notamment par l'extension du marché unique au libre choix des professionnels et établissements de santé, ou encore par la coordination des politiques sanitaires et le renforcement des prérogatives de l'agence européenne de sécurité des aliments.

► Pour la promotion de valeurs européennes

La conscience d'une appartenance commune à l'Europe exige une nouvelle "éducation européenne". Cette dernière, outre l'affirmation de valeurs humanistes et démocratiques communes, s'appuiera sur l'enseignement généralisé de deux langues européennes, le développement des échanges universitaires, et la création de pôles universitaires européens à vocation mondiale.

*
* *

La mise en œuvre de ce projet implique un nouvel équilibre des institutions, pour lequel l'Institut Montaigne formule huit propositions essentielles :

► Conforter la Commission pour en faire l'exécutif de l'Union européenne

Cela suppose de renforcer sa responsabilité politique envers le Parlement, pour ce qui concerne aussi bien la nomination de son président et l'investiture de ses membres, que la possibilité de la censurer. Mais cela implique également de réformer profondément son fonctionnement interne. D'une part, le Président de la Commission se voit confier un pouvoir d'arbitrage : les décisions de la Commission ne seront plus prises par consensus ou par vote ; d'autre part, il convient de cesser de "techniciser" la Commission : cette dernière perdra le pouvoir de première décision dans certains domaines (application des règles de concurrence, etc.).

► Renforcer la légitimité démocratique du Parlement

Une réforme de son mode de scrutin s'impose, afin d'améliorer l'ancrage des élus dans la population ; le Parlement doit également pouvoir être dissous, en cas de crise institutionnelle grave.

► Distinguer les fonctions du Conseil européen de celles du Conseil

Le Conseil européen doit redevenir un organe d'impulsion et d'orientation, sans interférer à tout propos dans les débats subalternes.

► Restaurer l'autorité du Conseil et simplifier ses structures et procédures

La présidence tournante du Conseil sera supprimée ; ses attributions seront exercées de manière continue par un Secrétaire général, personnalité politique dotée de prérogatives accrues, notamment la présidence des réunions du Conseil, mais dont les attributions ne comprendront pas la représentation de l'Europe sur la scène internationale (l'idée d'un Président permanent du Conseil – ou du Conseil européen, puisque plusieurs formules sont alternativement présentées – n'a pas paru de nature à résoudre les problèmes d'identification de l'Europe et pourrait, au contraire, renforcer la confusion) ; les “conseils” spécialisés seront supprimés à l'exception de ceux qui ont en charge la gestion d'une avant-garde et feront place à une formation unique des “Ministres de l'Union” rassemblant des ministres des affaires européennes directement rattachés à leur chef de gouvernement.

► Prévoir des avant-gardes permettant l'indispensable conciliation entre élargissement et approfondissement

Le nouvel équilibre institutionnel devra ménager des possibilités de coopérations renforcées entre les États européens qui le souhaiteront. Ces coopérations renforcées pourront dans un premier temps concerner les domaines de la relation extérieure, de la défense, de la coordination des politiques économiques puis, ultérieurement d'autres sujets. Pour chacun de ces domaines, la constitution d'avant-gardes, organiquement rattachées aux mécanismes et institutions communautaires, permettra d'entretenir le mouvement d'intégration. Progressivement, les attributions exécutives du Conseil seront transférées à la Commission, au fur et à mesure de l'intégration dans l'ordre communautaire des nouvelles politiques communes.

► Mettre en œuvre le principe de subsidiarité

Son application ne saurait donner lieu à l'établissement d'une liste rigide, donc rapidement obsolète ou inadaptée, répartissant des compétences communautaires et des compétences nationales exclusives les unes des autres. S'agissant du contrôle opérationnel de la subsidiarité, les parlementaires nationaux recevront *ex ante* la faculté de déposer un mémorandum dans les deux mois suivant la publication par la Commission d'un projet de loi européenne. Les lois européennes définitivement adoptées pourront faire

l'objet *ex post* d'un recours devant la CJCE, la saisine de cette dernière étant élargie aux parlements nationaux.

► Améliorer la lisibilité de la réglementation européenne

La “loi-cadre européenne” et la “loi européenne” doivent se substituer à la directive et au règlement communautaires; la procédure de co-décision entre le Conseil et le Parlement doit être généralisée à tous les actes législatifs; la qualité du recrutement des magistrats européens doit être préservée.

► Assurer une meilleure coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux

Un système de “bancs croisés” est à créer, autorisant la participation (sans droit de vote) des députés européens aux débats parlementaires nationaux et celle des députés nationaux aux sessions du Parlement européen.

I N T R O D U C T I O N

S' unir, c'est s'engager. Si nombreux sont ceux qui réfléchissent aux conditions dans lesquelles l'action publique doit être exercée en Europe, peu nombreux sont ceux qui se posent la question essentielle: qu'avons-nous à faire qui nous impose de nous unir? La réponse est simple: formuler un projet européen qui apporte des réponses concrètes aux attentes des citoyens dans le respect des principes et valeurs qui fondent nos sociétés. C'est à cette condition que l'Union constituera un engagement perçu comme une protection, non comme une menace, vécu comme une force, non comme un sacrifice, compris comme une avancée vers de nouvelles opportunités, non comme une perte d'identité, ressenti comme un progrès utile et non comme un gadget. L'Union deviendra la conscience d'un destin commun à affronter ensemble.

Aussi la première priorité consiste-t-elle à identifier les domaines d'action qui, d'une part, sont jugés prioritaires par nos concitoyens et, d'autre part, exigent la mise en œuvre de politiques communes. Ces politiques concerneront les domaines dans lesquels l'Union sera plus efficace que les États isolés et/ou qui, se traitant à l'échelle mondiale, imposeront une approche commune, seule susceptible d'assurer la crédibilité et la défense des intérêts européens.

Les principales préoccupations de nos concitoyens portent sur deux thèmes pour lesquels la définition de politiques européennes paraît porteuse de valeur ajoutée : faire de l'Europe un acteur de la paix et de la sécurité sur le continent et dans le monde ; faire de l'Europe un espace de prospérité et de croissance.

À ces deux thèmes s'en ajoute souvent un troisième : protéger et promouvoir un héritage de valeurs communes. C'est pourquoi nous avons considéré que la culture et la transmission du savoir sont le socle indispensable sur lequel l'Europe doit bâtir son projet qui doit être complété par le renforcement du sentiment d'appartenance à l'Europe. Cet objectif passe par une prise de conscience : celle d'une culture de la pluralité, héritée d'un patrimoine commun européen, et reflétant dans toutes leurs dimensions la diversité et la richesse des identités nationales du continent.

I

FAIRE DE L'EUROPE UN ACTEUR DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ

La paix, après avoir constitué une priorité des dirigeants de l'après-guerre, puis avoir été considérée comme une situation acquise, redevient une préoccupation majeure, après la crise des Balkans et devant les menaces du terrorisme international. L'Europe se doit de rassurer les peuples qui la composent, non seulement en préservant leur sécurité intérieure et en assurant la stabilité de ses voisins, mais aussi en contribuant à réduire les tensions dans le monde dans le cadre de mandats de l'ONU.

1.1. Faire entendre la voix de l'Europe

1.1.1. L'Europe, géant économique, nain politique

Tout attachés qu'ils étaient à la construction du grand marché, les membres fondateurs ont très vite pris conscience que pour exister sur la scène internationale, la puissance économique qu'ils bâtissaient imposerait une contrepartie politique. La coopération politique est née de cette conviction. Entreprise pragmatique et strictement intergouvernementale, elle s'est développée des années durant en marge des traités et à l'écart de la démarche communautaire, jusqu'au jour où le

traité de Maastricht lui a permis d'accéder officiellement au statut d'objet européen identifié, rebaptisé pour la circonstance "Politique extérieure et de sécurité commune".

Ce faisant, l'Europe affichait une nouvelle ambition. Il ne s'agissait plus seulement de donner au grand marché une légitimité politique, mais bien d'installer dans le paysage international une Europe dont la puissance et la capacité d'action ne se limiteraient plus à l'économie.

Dix ans après, force est de reconnaître que le saut qualitatif attendu ne s'est pas produit. En dépit d'incontestables avancées, l'Europe d'aujourd'hui est très loin d'avoir dans le monde une influence en rapport avec sa puissance économique et commerciale. Sur la plupart des sujets de politique internationale soumis à son examen, le Conseil peine à définir des positions communes cohérentes, et lorsqu'il y parvient, leur impact sur la scène internationale est généralement des plus modestes.

Les raisons de cette faiblesse endémique sont connues : la difficulté à harmoniser des traditions diplomatiques fort anciennes, longtemps rivales et souvent antagonistes ; l'absence de crédibilité d'une action extérieure qui ne dispose pas de forces armées permanentes ; et trop souvent encore, la prétention de certains États membres

à tenter de peser seuls sur les affaires du monde, hors de toute solidarité communautaire.

Il convient d'ajouter les incohérences du système institutionnel de l'Union qui ne dispose pas d'une représentation extérieure unique. Au contraire, chaque institution cherche à affirmer son image et ses prérogatives sur la scène internationale.

Quant aux ressources consacrées par l'Union européenne à son action internationale, elles vont essentiellement à l'aide aux pays en développement. Les moyens budgétaires mis à la disposition du "Haut Représentant pour la Politique Extérieure et de Sécurité Commune" (PESC) sont très inférieurs à ceux dont disposent les Commissaires chargés du développement et des relations extérieures.

En résumé, l'action extérieure de l'Union se limite à une diplomatie du chèque et du verbe.

1.1.2. Pour une voix européenne

La construction européenne peut être un rempart contre les effets les plus néfastes de la mondialisation et le catalyseur de ses effets bénéfiques. Mais le renforcement de l'influence politique de l'Europe dans le monde et la maîtrise de son

destin supposent des partages de souveraineté. À cette fin, les orientations suivantes pourraient être adoptées :

► **Unifier les responsabilités et les prérogatives du Haut Représentant pour la PESC et du Commissaire aux relations extérieures au profit d'un membre de la Commission, nommé par le Président de la Commission, sur avis conforme du Conseil européen.**

Le Commissaire aux relations extérieures agira sous le contrôle du Conseil "Affaires étrangères", qui est composé des ministres des affaires étrangères des pays membres et, le cas échéant, de leurs ministres de la défense, et est en charge de la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union. Il déterminera son action en fonction de directives générales ou de mandats précis arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission. Il disposera de collaborateurs rompus aux différentes fonctions du métier diplomatique et recrutés à cette fin par la Commission. Il bénéficiera également du concours des missions diplomatiques des États membres.

► **Généraliser la création de postes consulaires communs dans les pays tiers.**

► **Aménager la représentation de l'Europe au Conseil de sécurité de l'ONU.**

Il ne serait pas réaliste, dans l'état actuel du monde, de substituer aux sièges permanents de la France et du Royaume-Uni un siège européen. En revanche, la France et le Royaume-Uni, ainsi que les autres États membres élus au Conseil de sécurité pour une période de deux ans, s'engageront à y défendre les positions de l'Union formellement arrêtées par le Conseil, et à voter en conséquence. En outre, les missions permanentes française et britannique auprès de l'ONU associeront à leurs travaux des collaborateurs du nouveau Commissaire aux relations extérieures ainsi que des représentants des États membres, non membres du Conseil de sécurité.

► **Élargir le champ d'action de la diplomatie européenne.**

Sans doute cette dernière devra-t-elle s'attacher à mieux cerner ses priorités géographiques. Le destin de l'Europe requiert qu'elle consacre d'abord tous ses efforts à développer une approche commune sur les zones qui conditionnent immédiatement sa sécurité et sa stabilité, à savoir, outre le continent européen dans son ensemble, l'espace nord-atlantique, le monde méditerranéen et moyen-oriental et l'Afrique.

Mais l'Europe ne peut être absente d'aucun des débats qui constituent aujourd'hui le quotidien de l'action diplomatique : la lutte contre le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive bien sûr, mais aussi le développement durable, la protection de l'environnement, l'action humanitaire, la défense des Droits de l'Homme et des libertés publiques, la lutte contre tous les trafics et les grandes endémies, etc.

Aucune action diplomatique sérieuse ne peut se cantonner au traitement des crises : à l'instar de toute politique nationale, la diplomatie européenne doit avoir pour premier objet la négociation permanente, celle qui s'efforce de prévenir les crises, et lorsqu'elle y a échoué, de les abréger et d'en réparer les effets. L'Europe doit impérativement s'en donner les moyens.

► Prendre en compte à la fois les risques de paralysie d'une politique extérieure commune à 15 aujourd'hui, à 25, 27 ou 30 demain, et la tentation persistante de certains États membres de voler de leurs propres ailes

À court et à moyen terme, la cohérence d'une action diplomatique européenne ne naîtra vraisemblablement que de la possibilité pour quelques-uns d'agir de concert pour affirmer la présence de l'Europe sur la scène internationale, chaque

fois en tout cas que le sort de la paix sur le continent l'exigera, mais aussi plus généralement l'influence sur le cours des choses à laquelle l'Europe, en raison de sa puissance, peut et doit légitimement prétendre.

Il va de soi cependant qu'aucune de ces dispositions ne suffirait à conférer à une politique extérieure commune une quelconque portée si elle n'était étayée par un outil militaire crédible.

1.2. Affirmer l'Europe de la défense

1.2.1. L'Europe de la défense en jachère

Confusion. Tel est le mot le plus approprié pour caractériser aujourd'hui l'Europe de la défense. Confusion sur la portée qu'il convient de donner à cette expression à la sémantique malheureuse, confusion dans les déclarations et actions des gouvernants, confusion dans les esprits et les attentes des citoyens, et plus grave enfin, confusion sur les finalités et les moyens.

La défense européenne, pourtant demandée par les deux tiers des citoyens européens n'existe pas, en dépit des discours lénifiants de tous bords. Alors qu'il n'y a pas, et qu'il n'y aura pas, du moins à moyen terme, une armée européenne – ceci a été clairement énoncé au sommet d'Helsinki – l'opinion publique croit bien souvent qu'elle

existe déjà. Cette méprise, que l'on peut partiellement attribuer à l'existence de l'Eurocorps⁽²⁾, témoigne à la fois de la profondeur du soutien de la population à ce type de dessein et de la forte méconnaissance de ces questions chez nos concitoyens.

On l'attribuera aussi aux ambiguïtés sémantiques. Car de quoi parle-t-on lorsque l'on évoque aujourd'hui "l'Europe de la défense" ? Il ne s'agit pas plus "d'Europe de la défense" que de "défense de l'Europe". Il s'agit en fait pour l'Union européenne de définir et de mettre en place les moyens militaires lui permettant de conduire des actions autonomes de gestion de crise à l'extérieur du périmètre de l'Union (missions dites du Petersberg⁽³⁾). La défense collective reste exclusivement du ressort de l'OTAN pour les onze pays membres de l'Alliance atlantique, quand elle n'est pas ignorée, comme c'est le cas pour les quatre autres pays – (ex)neutres⁽⁴⁾ – qui considèrent que la défense de leur territoire relève d'une compétence exclusivement nationale.

Il est clair que les Européens sous-estiment depuis trop longtemps l'influence du pouvoir militaire. La crise bosniaque a pourtant permis de démon-

⁽²⁾ Voir le glossaire à la fin du tome 2.

⁽³⁾ *Id.*

⁽⁴⁾ Autriche, Finlande, Suède et Irlande.

trer le manque de capacités militaires européennes, en particulier en termes de moyens de projection de forces, les déficiences de la PESC et l'impuissance de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) à servir les ambitions européennes, l'indispensable contribution des États-Unis et l'incontournable efficacité de l'OTAN dans l'emploi de la force armée. Cependant, ce n'est qu'au cours de la crise du Kosovo que l'on a enfin assisté à une réelle prise de conscience de la faiblesse militaire de l'Europe par l'ensemble des capitales européennes.

Plusieurs facteurs imposent à l'Union européenne de faire sans tarder son *aggiornamento* en matière de défense :

- l'impérieux besoin de réduire la vulnérabilité de nos sociétés et de pouvoir faire face aux nouvelles menaces, au premier rang desquelles le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ;
- l'effort de défense (sans précédent depuis 20 ans⁽⁵⁾) récemment relancé par l'Amérique "superpuissance", qui creuse encore un peu plus l'écart entre les capacités des États-Unis et de l'Europe, et accroît un fossé technologique dont on voit mal comment les États européens pourraient le combler sans effort significatif. L'interopérabilité des systèmes, préalable indis-

⁽⁵⁾ 380 milliards de dollars par an.

pensable à toute action militaire commune, s'en trouve menacée, cette conjoncture permettant ainsi à l'industrie américaine d'installer son leadership sur le continent ;

- l'affaiblissement de l'OTAN : révélé au cours de la crise du Kosovo, puis avec son élargissement et la multiplication des divergences fondamentales entre les deux rives de l'Atlantique. Sa mise à l'écart après les événements du 11 septembre 2001 malgré l'utilisation historique de l'article 5, a confirmé cette tendance ;

- l'élargissement prochain de l'Union vers l'Europe centrale qui accroîtra les différences de cultures de sécurité et provoquera inévitablement plusieurs années de "désordre communautaire". Seules des coopérations renforcées permettront d'avancer sans ceux qui, pour diverses raisons, ne souhaiteraient pas s'y joindre.

Pour les Américains, l'Europe n'a ni politique étrangère, ni outil militaire. Elle cacherait donc son inexistence et son aboulie derrière un écran de propos pacifistes et d'éternelles invitations au dialogue. Pis, elle sous-estimerait l'importance des menaces, sachant qu'elle ne dispose ni des instruments, ni de la volonté de les affronter. *"Comment l'Europe compte-t-elle assurer sa sécurité?"* ne cessent de demander les stratèges de Washington. *"S'en remet-elle à nous ou veut-elle se donner les capacités nécessaires?"* À ces questions, il est vrai que les Européens ne répondent toujours pas...

1.2.2. Les obstacles à l'Europe de la défense

› *Des divergences culturelles à surmonter pour passer des discours à la décision*

C'est dans un contexte de temps de paix que l'Europe des Quinze, profondément marquée par les guerres mondiales qui ensanglantèrent le continent puis par les derniers conflits coloniaux, s'est principalement construite, suivant un long processus qui l'a conduite à développer une culture essentiellement juridique. Sa légitime aspiration à devenir un acteur en rapport avec sa puissance économique sur les plans politique et stratégique lui impose de dépasser les déclarations d'intention et d'entamer la révolution intellectuelle qui la conduise enfin à se forger une véritable culture politique du temps de crise, à favoriser l'émergence d'une culture de la décision et à mettre en place des mécanismes politiques réactifs qui permettent d'éviter tout blocage (coopérations renforcées). Car à l'heure où l'OTAN, en pleine mutation, revoit ses processus de décision dans le sens d'une plus grande réactivité et d'une meilleure efficacité, l'Union européenne reste empêtrée dans ses difficultés : décisions qui restent largement soumises à la règle de l'unanimité, nécessité de traiter à chaque occasion les états d'âme des neutralistes, processus particulièrement lourd de concertation et de négocia-

ciation, etc. Si l'Union européenne n'entreprend pas cet exercice avec lucidité et courage, elle disposera (moyennant effort) de belles forces armées nationales... dont elle ne fera jamais rien. La création récente d'institutions militaires dotées de personnel permanent (CMUE) n'est pas suffisante pour lui apporter cette capacité d'action stratégique qui lui fait cruellement défaut. Il ne sert même à rien d'avoir des moyens si les États de l'Union ne veulent pas prendre conscience du fait que, compte tenu du désengagement américain des affaires européennes, la prise de risques stratégiques est devenue une nécessité.

Cependant, les différences de culture stratégique des pays membres de l'Union européenne sont importantes et ne doivent pas être sous-estimées. Dissuasion nucléaire, risques inhérents aux interventions militaires ou encore relations euro-américaines, pour ne citer que quelques items, ne sont pas appréhendés de la même manière. Si certains pays, comme la France et le Royaume-Uni, eu égard à leurs passés coloniaux et à leurs participations courantes à des interventions extra-continentales – et l'Allemagne depuis peu et dans une moindre mesure – sont familiers de la notion de "puissance", les autres pays membres ont plus de difficulté à s'accoutumer à ce concept essentiel. Cette difficulté bien réelle bride pour l'instant l'évolution de l'Europe vers un statut d'acteur majeur en compliquant l'élaboration d'un concept

stratégique commun ; tant il s'avère difficile, pour ne pas dire impossible, d'avoir aujourd'hui une analyse partagée aussi bien des menaces auxquelles l'Union européenne doit faire face que des intérêts qui méritent qu'elle défende. Or, sans avoir réalisé cet indispensable travail préalable, comment concevoir et mettre en place un outil de défense à vocation européenne ? En ce qui concerne les missions du Petersberg, le flou le dispute à l'équivoque : considérées comme le plus bas niveau d'intervention militaire pour certains ou incluant des interventions lourdes de type guerre du Golfe pour d'autres, telle est la palette d'interprétations qui prévaut. Pourtant, comme le souligne Nicole Gnesotto⁽⁶⁾, sur le plan des besoins militaires comme sur celui de l'amplitude des risques, conduire une opération d'évacuation de ressortissants européens dans un pays en crise, assurer une mission de maintien de la paix ou conduire une opération comme la guerre du Golfe entraîne des conséquences très différentes. Il en va de même pour la protection des populations de l'Union qui pour les (ex)neutres ne saurait s'inscrire dans une évolution de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui prenne en compte les défis, conséquences des attentats du 11 septembre 2001, mais ne relèverait au contraire que de leur politique de défense intérieure.

⁽⁶⁾ Directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne.

► *Une relation avec l'OTAN à définir*

Réalisme et pragmatisme incitent tout d'abord à considérer l'OTAN comme une excellente stimulation pour l'Union européenne.

Focaliser la construction de l'Europe de la défense sur la question des relations avec l'OTAN ne peut en effet conduire qu'à un blocage rapide. Même si depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN se cherche une raison d'être, alors que dans le même temps se renforce la mainmise des États-Unis sur les structures de décision et de commandement, la nécessité de ne pas dupliquer inutilement les moyens de l'OTAN s'est peu à peu imposée. Son existence même ne doit pas être considérée comme une difficulté qui s'oppose à la mise en place d'une Europe de la défense, mais comme une opportunité. En effet, comme le souligne là encore Nicole Gnesotto, elle permet de faire des économies d'échelle considérables, en ce qu'elle rend possible, selon des accords négociés, la mise à disposition de l'Union européenne de procédures éprouvées, de moyens, de commandements, de chaînes de communication, etc. Ce qui a pour corollaire que si l'OTAN n'avait pas existé, le coût de la défense européenne aurait été multiplié par un facteur très important.

Toutefois, une partie des moyens stratégiques, sur lesquels comptaient les Européens pour pouvoir mener des actions de gestion de crise, est désor-

mais pour une période sans doute assez longue utilisée par les Américains sur d'autres théâtres⁽⁷⁾ ou dans le cadre de leurs missions de défense du territoire. Si survenait aujourd'hui une crise dans laquelle il y aurait un besoin d'action européenne, l'OTAN ne pourrait procurer à l'Union européenne que des états-majors et des chaînes de commandement. Ainsi, l'OTAN perdant en contenu ce qu'elle a gagné en extension géographique, la garantie de sécurité qu'elle assure s'affaiblit.

De surcroît, les fondements mêmes de l'OTAN se trouvent remis en cause par le changement d'attitude américain (coalitions *ad hoc* comme en Afghanistan, marginalisation de l'article 5). Pour Washington, l'OTAN se réduit dorénavant à une organisation de sécurité régionale annexe. Et la doctrine Wolfowitz : "*C'est la mission qui détermine la coalition et non la coalition qui détermine la mission*" implique la disparition de la garantie d'un engagement américain automatique en cas de menace sur la sécurité de l'Europe.

► *Des dépenses militaires insuffisantes*

Le constat récemment dressé par le secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, est sans équi-

⁽⁷⁾ Depuis 1991, la présence américaine en Europe a été ramenée de 350 000 à 35 000 hommes.

voque: *“La vérité est que l'Europe reste un pygmée militaire... Trop de gouvernements dépensent trop peu pour la défense, et trop de gouvernements gaspillent l'argent pour des capacités qui ne contribuent en rien à leur propre sécurité, à la sécurité de l'Europe.”*

Ces insuffisances en matière de dépenses de défense affectent la crédibilité de l'Europe et l'empêchent de se donner les moyens de ses propres ambitions.

La restriction des budgets militaires, qui a touché tous les pays européens (hormis, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni) est identifiable comme une des contraintes majeures s'opposant à la montée en puissance d'une Europe de la défense. Les décisions arrêtées n'ont pas encore été accompagnées des mesures financières correspondantes, d'où l'accumulation des retards. L'amenuisement des ressources budgétaires allouées à la défense doit devenir une incitation au regroupement, à la coopération, voire à l'intégration.

Pour arriver à l'objectif modeste du Petersberg (force de 60 000 hommes alors qu'il y a 1,9 million de soldats dans l'Europe des Quinze!), le nécessaire en termes d'unités élémentaires ne pose globalement pas le plus de difficultés. Les deux grands domaines de lacunes identifiés concernent le commande-

ment, surtout en termes de systèmes projetables d'information (renseignement) et de communication, qu'il faut par ailleurs au plus vite “multinationaliser” et les moyens de projection stratégique.

1.2.3. Pour une convergence européenne en matière de défense

Les Européens, sauf à désertir l'histoire ou à transférer définitivement la responsabilité de leur sécurité et donc de leur liberté aux États-Unis, doivent nécessairement se doter des moyens d'assurer la sécurité de leur continent, en prenant soin de ne pas créer de duplications inutiles avec l'Alliance atlantique.

› Sur les objectifs

► Faire valider par le Conseil européen un Livre blanc sur la défense, ayant pour objet de définir les menaces et les intérêts à défendre

La rédaction d'un Livre blanc sur la défense a été confiée à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne. Après avoir défini avec précision les menaces auxquelles l'Union européenne doit faire face ainsi que les intérêts qui méritent qu'elle défende, les conclu-

sions de cet ouvrage devront être adoptées par le Conseil européen, car il est l'instrument préalable indispensable à l'établissement d'une PESK cohérente. Il permettra notamment de répondre à la question "pour quoi faire?".

► **Élargir les missions et l'ambition de l'Europe de la défense**

La défense européenne n'a jamais été aussi nécessaire, compte tenu du désengagement américain du continent et de la montée des menaces et des risques qui pèsent sur lui, en raison de la proximité immédiate des foyers de conflits les plus violents, qui trouvent de plus des échos directs et profonds dans les sociétés européennes. L'Europe a été incapable de tirer les leçons du 11 septembre en intégrant la lutte contre le terrorisme international aux missions du Petersberg. Garantir sa sécurité intérieure et périphérique est un intérêt vital, qui oblige de redéfinir ces missions désormais trop limitatives pour y intégrer cette exigence (en leur donnant un nom plus compréhensible par l'opinion publique).

Enfin, l'objectif de 60 000 hommes est insuffisant pour assurer simultanément la gestion des Balkans et la gestion d'une crise dans une autre région. Nul ne peut écarter l'idée que cela puisse

se produire à brève échéance sous mandat de l'ONU (Proche-Orient, Afghanistan, Irak etc.).

Il est donc nécessaire d'évoluer vers un concept d'assurance européenne, qui dépasse la simple politique de projection de forces au-delà du périmètre de l'Union pour prendre en compte la défense et la protection des citoyens de l'Union, avec la constitution de forces intégrées conséquentes placées sous l'autorité d'un "Conseil de sécurité européen".

En parallèle, il convient d'établir les dispositifs de coopération entre l'OTAN et l'Union européenne. Cela ne sera vraisemblablement pas simple, compte tenu de leurs particularités respectives, et engendrera des négociations difficiles. Mais rien ne permet de penser que cela ne puisse se faire.

► *Sur les moyens*

► **Accentuer l'effort de dépenses militaires à partir de critères de convergence et, surtout, en renforcer l'efficacité par une meilleure coordination**

La comparaison entre les budgets des pays membres de l'Union européenne et des États-Unis est largement illusoire, parce que l'on a d'un

côté un budget national unique, géré par un seul ministère, et de l'autre 15 budgets séparés, gérés par 15 ministères indépendants. Par conséquent, l'efficacité en termes de "*military output*" de l'ensemble des dépenses européennes est largement inférieure à celle du budget américain : un dollar dépensé par les Américains achète quatre à six fois plus qu'un dollar dépensé par les Européens.

Il est donc vain d'imaginer une solution qui soit fondée tout simplement sur une plus grande convergence des dépenses globales pour la défense. L'établissement d'un "niveau minimum" des budgets en termes de pourcentage du PIB, de valeur absolue ou même de dépenses par tête, n'arriverait pas totalement à corriger les divergences majeures. Pour ce qui concerne l'efficacité des dépenses, on observe que les ratios "dépenses de fonctionnement / dépenses d'investissement" sont loin d'être homogènes d'un pays à un autre : le problème se situe donc moins au niveau total des budgets que dans leurs articulations fonctionnelles. Les dépenses d'investissement varient de 3,5 % à 27,5 % des budgets, les dépenses pour le personnel entre environ 40 % et 80 %, et la France consacre 9 % de son budget militaire au nucléaire. Une augmentation des budgets est ainsi nécessaire mais insuffisante pour satisfaire le souci de plus grande efficacité.

Il est donc utile d'amorcer un processus de plus grande homogénéisation des budgets nationaux en établissant des critères minimaux de convergence entre les grandes répartitions budgétaires : investissement, personnel, entraînement (manœuvres), R&D, etc. Une meilleure coordination est une mesure plus importante et plus prometteuse qu'une augmentation des dépenses, d'autant plus que l'on devine déjà qu'il n'y aura pas d'engagement de sommes beaucoup plus importantes.

Enfin, les opinions publiques occidentales n'admettront pas que l'on dépense plus si on ne dépense pas mieux.

► Créer une agence européenne d'achats et de commandes des équipements militaires, reposant sur le principe de la préférence européenne, voire une agence de recherche et de développement dans le domaine militaire

Les difficultés rencontrées par le programme structurant A400M démontrent qu'il faut avancer rapidement dans la création du marché de l'Europe de la défense. Par ailleurs, les difficultés rencontrées par les autres programmes européens dérivent en bonne partie du fait qu'ils sont tous des programmes isolés, pour lesquels des accords spécifiques au niveau industriel, budgétaire et de gestion ont été créés, mais qui

doivent répondre à des spécifications militaires nationales différentes et qui doivent s'insérer dans des programmations nationales différentes. Le résultat inévitable en est un accroissement des coûts, et des délais de réalisation allongés (d'où une moindre efficacité des dépenses).

La création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) a constitué un grand pas en avant. Ce n'est pourtant que l'un des éléments du processus. Il convient désormais de créer une agence d'approvisionnement européenne qui opère le passage de la conception des programmes à leur mise en application, c'est-à-dire l'ensemble du cycle de prospective et d'acquisition. Cette agence figure en tant qu'objectif dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Par ailleurs, sans politique commune en matière de recherche et développement, les actuelles duplications coûteuses se poursuivront. Deux solutions apparaissent envisageables : la création d'une agence spécialisée en matière de recherche – développement à finalité militaire, au sein de laquelle les retombées civiles pourront être exploitées ; la prise en compte au sein du Programme cadre pour la recherche et le développement (PCRD) des priorités de la recherche à vocation militaire.

Ce besoin est d'autant plus urgent que les États-Unis sont en passe de fédérer sous leur leadership l'industrie européenne d'aviation de combat

avec le F-35 (ex-JSF), encore mieux qu'ils n'y étaient parvenus, dans les années 1970 avec le "marché du siècle" du F-16.

L'idée de préférence européenne – même si elle n'est dans l'absolu pas tout à fait satisfaisante dans une économie ouverte – doit enfin progressivement s'imposer pour donner à l'industrie européenne de l'armement des conditions susceptibles de concurrencer son homologue américaine, protégée par la politique protectionniste américaine en la matière (*Buy American*). Pour prendre un parallèle, l'Europe de la défense, sur un bien stratégique, doit mettre en œuvre des dispositifs de protection, à l'image de ce qui a été réalisé dans les années 1960 en matière de politique agricole, alors que l'indépendance alimentaire constituait un impératif stratégique.

► *Sur la mise en œuvre et le contrôle*

► Réformer le système de décision

Il faut désormais qu'émerge une culture de la décision, indépendamment de la présence du "grand frère américain". Il est clair que seuls quelques États prendront les responsabilités principales. Le vrai problème réside donc dans le fait que la décision d'utilisation éventuelle des forces armées se fait, actuellement, à l'unanimité. Le

processus de décision ne sera maîtrisé que s'il y a un nouveau sens des intérêts partagés, de la solidarité et d'un engagement commun. Cela rejoint l'idée de leadership d'un petit noyau de pays, sous la forme de coopération renforcée, auxquels d'autres États se rallieront en fonction des circonstances.

► **Assurer un système de commandement militaire européen distinct de l'OTAN mais capable d'utiliser les capacités de l'OTAN**

Puisqu'il n'y aura pas d'autonomie européenne sans autonomie de la décision et des moyens, la force de réaction rapide devra avoir sa propre structure de commandement, indépendante de l'OTAN. De même, il est réaliste de considérer qu'un minimum de duplications "utiles" sera nécessaire en particulier en matière de renseignement (satellites), de systèmes de commandement et de moyens de projection.

► **Comblent le déficit de contrôle parlementaire sur la politique européenne de défense**

Le déficit de contrôle parlementaire en matière de politique de défense européenne est patent. Les missions du Petersberg échappent bizarrement au contrôle parlementaire. La dimension

parlementaire de la défense européenne est certainement une des questions politiques majeures. En ce qui concerne l'OTAN, les parlements nationaux des pays concernés ont le contrôle démocratique légitime. Le contrôle parlementaire des missions du Petersberg, devrait donc revenir en premier lieu, au moins pour l'instant, aux parlements nationaux.

1.3. Améliorer la coopération policière et judiciaire

La mise en place d'une politique européenne de sécurité intérieure est nécessaire pour affronter la criminalité organisée à laquelle sont confrontés les États de l'Union (terrorisme, trafic de stupéfiants, prostitution, contrebande, etc.).

1.3.1. Un arsenal juridique conséquent

La sécurité publique dépend de très nombreux niveaux d'intervention qui vont de la police et de la justice de proximité, publiques et privées, jusqu'à la coopération mondiale (Interpol), en passant par les multiples formes de coopérations : bilatérales (arrangements ministériels), régionales (Caraïbes, mer du Nord), multilatérales (Europol), spécialisées (drogue, terrorisme, Internet, etc.), pré-adhésion (attachés de police, conseillers).

Si, dès 1975, à l'initiative du président Giscard d'Estaing, a été engagé le processus de réalisation d'un espace judiciaire européen, la première coopération opérationnelle d'envergure a été entreprise en dehors du cadre communautaire. Le premier accord de Schengen, signé en 1985, a conduit à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures et à la création d'un système informatique européen centralisé de signalement des personnes recherchées par la police ou par la justice (le système d'information Schengen, SIS). Cette première réalisation a été menée hors du droit et des institutions communautaires, en raison du peu d'intérêt témoigné à un contrôle européen des frontières par les États membres insulaires, Royaume-Uni et Irlande. Cependant, le traité de Maastricht a permis l'instauration du pilier Justice et Affaires Intérieures (JAI) dans une logique intergouvernementale. Il s'est traduit par un certain nombre de conventions qui tardent cependant à être ratifiées et qui sont loin d'être appliquées par les États membres. Le traité d'Amsterdam a permis la communautarisation de la coopération Schengen grâce à des *opting* ouverts aux Britanniques, aux Irlandais et aux Danois ; le raccordement effectif de ces pays au SIS est prévu pour 2003. Enfin, l'organe européen de police Europol a été créé à l'origine par le traité de Maastricht pour lutter contre les trafics de drogue.

Les outils juridiques existants sont donc bien connus : convention Europol, conventions du troisième pilier ratifiées, conventions d'application des accords de Schengen, accords ou arrangements ministériels bilatéraux ou multilatéraux. Ces compétences sont *grosso modo* celles d'Europol : lutte contre le terrorisme, les trafics de drogue, d'êtres humains et de matières fissiles, le faux-monnayage, la grande criminalité transfrontalière, etc.

1.3.2. Une capacité opérationnelle limitée

La faiblesse de la réponse européenne tient en réalité au fait qu'elle se limite, pour l'essentiel, à des mesures normatives alors que les problèmes de sécurité intérieure relèvent en priorité de mesures opérationnelles. S'agissant d'Europol, la plupart des observateurs avertis estiment qu'il pratique la fuite en avant, faute de pouvoir s'imposer aux États membres et d'obtenir la confiance des polices nationales dans la transmission de renseignements opérationnels.

Une des raisons des lenteurs de mise en œuvre de "l'espace de liberté, de justice et de sécurité" tient également à l'hétérogénéité des systèmes de police en Europe et à leur confrontation plus ou moins marquée au terrorisme dans le passé.

Ces systèmes sont partagés entre polices centralisées au niveau des États et polices régionales, entre directions confiées pour les uns aux ministères de la justice et pour d'autres aux ministères de l'intérieur.

Cette hétérogénéité, qui sera aggravée par le prochain élargissement du fait de la participation de polices encore marquées par la période communiste, exclut à terme toute unification européenne des méthodes policières et judiciaires, même si la récente création d'un collège européen de police doit permettre, sur le long terme, de rapprocher les techniques policières.

1.3.3. Pour une coopération policière et judiciaire améliorée

► Une chaîne de commandement de la police européenne

Pour répondre à l'urgence de la situation, les préoccupations opérationnelles doivent l'emporter sur les aspects normatifs. Il convient dès à présent d'envisager, sur la base des outils juridiques existants, de mettre en place une chaîne de commandement, d'impulsion et de contrôle, centralisée au niveau européen et s'imposant, dans les matières couvertes par ces outils, aux polices des États et des régions.

Pour coordonner ces polices, il faut un "patron", qui proposera une stratégie et gèrera les situations d'urgence. Il aura directement autorité sur les organes européens de sécurité : l'équipe de direction d'Europol, les offices centraux européens spécialisés qui pourront progressivement être créés par exemple en matière de renseignement financier, de drogue, de proxénétisme, d'immigration clandestine, et la police des frontières.

Ce "patron" de la police en Europe sera un haut fonctionnaire subordonné à un membre de la Commission. Il rendra compte de sa gestion devant les parlementaires européens et nationaux (par exemple dans le cadre d'une convention spécialisée pour les affaires de police et de justice, les deux représentations devant être impliquées dans la mesure où une stratégie européenne de police met nécessairement en œuvre des moyens à la fois européens et nationaux).

Des offices spécialisés pourront être créés grâce au regroupement des moyens existants actuellement dispersés entre de multiples intervenants (des dizaines d'organismes coexistent en matière de lutte contre la drogue, dont la plupart subventionnés par l'Union européenne); ils pourront en outre bénéficier de la coopération des organes nationaux équivalents.

► Une police européenne des frontières

La police européenne des frontières pourra être créée avec des contingents nationaux placés sous autorité commune. La surveillance des frontières extérieures est une compétence à exercer à l'échelon européen. Depuis la création de l'espace Schengen et la mise en œuvre d'une politique commune en matière de droit d'asile, destinées à faciliter la pleine application du principe de libre circulation au sein de l'Union, il existe un intérêt commun au contrôle des frontières extérieures de l'Union : une frontière mal surveillée fragilise la politique de maîtrise des flux migratoires illégaux dans l'ensemble de l'espace Schengen.

La perspective de l'élargissement renouvelle cette problématique. Les candidats à l'adhésion rencontrent des difficultés spécifiques en matière de contrôle des frontières : les métiers de douanier et d'agent de la PAF requièrent des compétences particulières (en matière vétérinaire ou pour la détection de contrefaçons, par exemple), et supposent un niveau de vie décent pour résister aux tentatives de corruption.

Les déplacements des contrôles vers les frontières extérieures de l'Union sont la cause d'inégalités opérationnelles et financières entre États membres : ceux qui sont situés au cœur de l'Union

n'ont pas la responsabilité de frontières extérieures au sens strict, à l'exception des aéroports plus faciles à contrôler ; inversement, d'autres États reçoivent la responsabilité de frontières étendues ou difficiles à contrôler (côte Adriatique de l'Italie face à l'Albanie, par exemple).

Les compétences du corps européen de surveillance des frontières extérieures seront larges et équivalentes à celles des douanes et de la police de l'air et des frontières françaises. Son recrutement proviendra dans un premier temps de mises à disposition de contingents par les États membres, puis de centres de formation européens.

► Un coordinateur des actions pénales européennes

Le chef de la police européenne doit disposer d'un pendant judiciaire dans la personne d'un coordinateur européen, habilité à relayer les enquêtes auprès des parquets nationaux des pays concernés par une action pénale aux implications transfrontalières.

FAIRE DE L'EUROPE UN ESPACE DE PROSPÉRITÉ ET DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

En dépit des succès du marché unique de 370 millions de consommateurs, il reste beaucoup à faire, en termes de coopération industrielle ou d'unification des marchés financiers, pour permettre le retour d'une croissance forte génératrice d'emplois.

2.1. Poursuivre et approfondir l'Union économique et monétaire

L'état de l'art sur le volet économique et financier de la construction européenne se résume à un constat simple: contrairement aux idées reçues, tout ne s'achève pas avec l'introduction de l'euro. Bien au contraire, la réalisation de la monnaie unique a mis en évidence de manière criante les insuffisances du cadre actuel auxquelles il importe de remédier rapidement et en profondeur.

2.1.1. Les insuffisances de la construction économique et financière européenne

La mise en circulation de l'euro "physique" début 2002, deux ans après celle de l'euro "financier",

a constitué pour le citoyen européen une formidable avancée, symbolique d'une véritable communauté de destins entre les peuples de l'Union européenne. Cet impact dépasse en effet très largement la seule zone monétaire. Mais l'union monétaire ne se résume pas à "avoir des euros dans la poche". Encore faut-il créer les conditions de sa pérennité et de son développement. Les pleins effets de cette mutation ne peuvent continuer à se déployer que s'il est rapidement porté remède à certains dysfonctionnements majeurs. Sans être exhaustif, il est possible de citer les principales insuffisances structurelles de l'Union économique et monétaire (UEM), révélées par l'euro.

En premier lieu, la nouvelle souveraineté monétaire de l'Europe ne s'est pas accompagnée de la construction d'une souveraineté financière. En témoignent notamment :

- l'absence d'une véritable infrastructure de marché des capitaux (notamment en termes de filières de dénouement des titres) organisée sur une base cohérente avec la puissance économique des États membres ;
- les très nombreuses disparités fiscales qui frappent les mouvements de capitaux et l'épargne européenne, entravant ainsi la fluidité des transactions financières au sein de la zone euro et empêchant une allocation économique optimale ;

- l'absence de puissantes autorités paneuropéennes de régulation et de supervision bancaire et financière pour maîtriser les risques systémiques associés à la nouvelle zone monétaire.

En second lieu, le pilotage macro-économique de l'euro est déséquilibré. L'Union économique et monétaire repose sur deux fondements : l'absence de clause de *bail out* entre États membres et le maintien de politiques budgétaires nationales.

Le traité de Maastricht a atteint partiellement l'objectif d'un pilotage crédible de l'euro en instituant le Système Européen de Banques Centrales (SEBC) dont le mode de fonctionnement assure l'indépendance au service de sa mission de stabilité des prix. La pratique depuis 1999, au-delà des ajustements liés à l'apprentissage de toute nouvelle institution, a confirmé la viabilité du dispositif.

Face à ce pôle monétaire structuré, l'organisation du "pilier économique" est restée très lâche en privilégiant l'intergouvernemental. La BCE est une institution fédérale sans interlocuteur : l'Eurogroupe est une simple instance de coordination qui assure un suivi multilatéral des grandes orientations économiques des États membres par le Conseil EcoFin, avec le concours de la Commission, de la BCE et du Comité économique et financier (CEF).

Cette approche demeure dans son esprit une coordination étroite des politiques économiques nationales dans un cadre minimum commun. Les sanctions effectives du non-respect des engagements pris dans le cadre du pacte de stabilité ont un caractère largement conditionnel et la pratique récente a montré que bien des arrangements étaient possibles entre les États participant à l'UEM quant à leur interprétation. Au plan macro-économique, les tentatives d'instaurer un pilotage multilatéral vraiment contraignant se heurtent aux difficultés conjoncturelles rencontrées par certains États membres (cf. les avatars récents du pacte de stabilité avec l'Allemagne et les propositions françaises "d'aménager" les engagements pluriannuels de réduction du déficit budgétaire ou les difficultés à faire émerger un véritable Eurogroupe). Seul subsiste un *policy mix* minimaliste à peine compatible avec les contraintes essentielles de la stabilité de l'euro.

Les tentatives pour susciter une représentation homogène et restreinte de l'Union européenne dans le concert des institutions financières et monétaires internationales (FMI, G7, etc.) sont demeurées infructueuses.

Plus généralement, le caractère embryonnaire des instruments de politique économique commune (à l'exclusion notable de la politique de la concurrence) empêche l'Union européenne de disposer de la masse critique nécessaire pour peser sur la

conjoncture. En l'absence d'un impôt véritablement européen et avec un budget plafonné à un peu plus de 1 % de son PNB, elle en est le plus souvent réduite à jouer un rôle d'accompagnement des politiques nationales (sauf dans le domaine agricole où la PAC pèse encore d'un poids financier majeur, malgré les tentatives répétées de réajustement au profit d'autres politiques communautaires).

En résumé, l'avènement de l'euro souligne les décalages structurels entre les ambitions monétaires mondiales de l'Europe et le degré encore faible de développement de l'organisation de ses soubassements économiques et institutionnels. La persistance de ces déséquilibres pourrait à terme affecter la cohésion de la zone euro et compliquer son extension. Désormais les agents économiques – entrepreneurs, consommateurs, investisseurs, épargnants, intermédiaires bancaires et financiers – souhaitent opérer au sein de l'Union comme sur un marché domestique, sans restriction réglementaire ou technique. Or, en ce domaine, l'efficacité économique demeure un optimum éloigné.

Pourtant des efforts substantiels ont été engagés depuis vingt ans, de l'Acte unique (1985) au Plan d'action des services financiers (PASF, projet lancé en 1999), pour déboucher sur un véritable marché intégré des services bancaires et financiers. Ainsi un train important de textes est en discussion entre les institutions communautaires et les États

membres pour réaliser d'ici 2004 un véritable marché intérieur : l'amorce d'une régulation européenne via la démarche Lamfalussy, les directives sur le *passport unique*⁽⁸⁾, les abus de marché ou l'adaptation de la législation sur les services en investissement etc. Cet important programme législatif, qu'il faut soutenir, se heurte au caractère fondamentalement inadapté du cadre européen actuel avec :

- la fragmentation institutionnelle du processus de décision communautaire, notamment vis-à-vis des États membres ;
- des délais excessifs pour faire adopter une directive, ce qui laisse passer bien des opportunités concurrentielles face aux pressions économiques mondiales ;
- l'absence fréquente d'une vision transversale des questions économiques et financières qui freine l'émergence d'un continuum réglementaire et prudentiel indispensable pour la sécurité des opérateurs.

Le processus législatif et de supervision européen dans sa configuration actuelle offre une insuffisante réactivité par rapport aux évolutions de marché en raison de sa complexité et de sa lourdeur intrinsèques. Face à l'unité récente du pôle monétaire, les limites de la construction économique et finan-

⁽⁸⁾ Projet de la Commission européenne d'instaurer un cadre réglementaire unique pour les entreprises.

cière pourraient rapidement affecter la crédibilité tant intérieure qu'extérieure de la nouvelle devise. Elles pourraient aussi peser sur le processus d'élargissement, en relâchant les efforts des pays candidats pour rejoindre la zone euro à marche forcée, au prix de lourdes disciplines financières.

La situation actuelle tient donc plus d'un patchwork de marchés de capitaux domestiques que d'un espace financier fluide et stabilisé. Elle offre un spectacle baroque avec :

- la persistance de pratiques nationales, tant sur le plan technique que réglementaire ;
- un embryon de cadre communautaire largement obsolète et soumis à un trop laborieux processus institutionnel d'actualisation ;
- un enchevêtrement de règles et de régulateurs nationaux ou communautaires, sans le niveau de sécurité juridique suffisant pour un développement significatif des transactions transfrontalières, fondement d'un véritable marché européen intégré ;
- un pilotage intergouvernemental *a minima* des grands équilibres économiques paneuropéens qui n'assure pas la visibilité suffisante pour le respect des disciplines financières nécessaires à la stabilité à long terme de l'euro et de son marché.

L'Europe dispose bien des éléments épars d'une souveraineté financière consistante, mais elle n'a pas encore réussi à les synchroniser au diapason de sa nouvelle souveraineté monétaire.

2.1.2. Pour un nouveau projet économique et financier

La nouvelle souveraineté monétaire européenne pour se maintenir et s'amplifier doit pouvoir s'appuyer tant sur un cadre financier cohérent que sur une vision économique commune. Dans ce domaine, la référence américaine offre des perspectives pour avancer vers une organisation plus efficiente de la zone euro. Elle conduit à nourrir le volet économique du projet européen pour lui donner une consistance et une dynamique en ligne avec les potentialités de l'Union.

Dans la perspective de l'élargissement, trois pistes principales peuvent être explorées : créer les conditions d'un pilotage macro-économique crédible, repenser la contrainte financière et façonner les institutions d'un marché des capitaux efficient.

► Un pilotage macro-économique crédible de la zone euro

Si une place croissante doit être faite à la distinction entre déficit conjoncturel et déficit structurel dans l'appréciation des soldes budgétaires des pays de la zone euro, il demeure nécessaire de renforcer la dimension coercitive du pacte de stabilité afin de mieux assurer la crédibilité de

la coordination des politiques budgétaires nationales dans le contexte de l'élargissement. Dans cet esprit, l'Eurogroupe doit trouver son parachèvement dans le cadre institutionnel commun, avec les spécificités liées à la gestion des "avant-gardes" actuelles ou futures. Ce renforcement doit s'opérer dans le cadre plus général de la réforme institutionnelle engagée par la Convention européenne et dans l'esprit d'un "avant groupe pionnier" fondé sur des "coopérations renforcées" clairement identifiées. Il passe par une institutionnalisation de l'Eurogroupe doté d'une identité propre et de moyens d'action *ad hoc*, premier jalon d'un gouvernement économique européen.

Dans ce cadre et à titre transitoire, les fonctions exécutives et de représentation de l'Eurogroupe pourront être assurées par un membre de la Commission, nommé par le président de la Commission sur avis conforme du Conseil européen (vote des seuls États membres de la zone euro). L'Eurogroupe sera ainsi représenté de manière continue par un commissaire, ce qui facilitera l'établissement d'un dialogue fécond avec la BCE (dont le président a un mandat de cinq ans). Il devra aussi être le chef de file de la représentation dans les instances internationales et disposer d'un pouvoir décisionnel pour le suivi des engagements des États participant à l'Union économique et moné-

taire. Bref, il devra assurer la visibilité des orientations économiques de la zone et garantir leur sérieux en vue d'assurer la pérennité de la convergence structurelle. Cela impose de dépasser la méthode intergouvernementale, donc de doter l'Union économique et monétaire d'attributions effectives et de mécanismes de décisions à la majorité qualifiée pour veiller à la cohésion de la zone.

Il s'agit aussi de dépasser le stade du simple *policy mix* pour mieux intégrer les aspects structurels du cycle économique ou l'effet des chocs externes imprévisibles. Les récents événements climatiques qui ont frappé l'Europe centrale sont l'occasion d'explorer de nouveaux champs de compétences communautaires, pour traiter des problématiques transfrontalières.

► Une contrainte financière à repenser

Le plafonnement du budget communautaire et l'absence d'une fiscalité propre constituent un frein à l'approfondissement de la cohésion de l'Union ainsi que de la zone euro. La perspective de financement de l'élargissement à enveloppe constante, par un simple redéploiement des crédits existant à l'Est et au Sud, concrétise ce manque d'ambition, d'ailleurs assez largement partagé par les pays de l'Union.

Le maintien à un niveau quantitatif faible des ressources de l'Union et d'un lien direct avec le PNB de chaque pays pour le calcul des contributions budgétaires nationales empêche le développement à une grande échelle d'une approche vraiment communautaire des questions économiques. Il réduit souvent l'efficacité des politiques communautaires à un rôle supplétif des actions nationales pour lesquelles le principe de subsidiarité joue à plein. Or, le besoin de développement de nouvelles politiques communautaires mis en lumière par le présent rapport va nécessiter une réflexion en profondeur sur les mécanismes de financement, tant au plan européen que national. Il impose de repenser le niveau et la forme des ressources affectées au budget communautaire avec des transferts significatifs en provenance des États membres.

C'est à ce prix que l'Union disposera d'une véritable marge de manœuvre lui permettant de peser en faveur d'une approche européenne dans des secteurs structurants (environnement, grandes infrastructures, recherche, défense, éducation). Une telle évolution passe par une redéfinition des domaines budgétaires communautaires et nationaux ainsi que par une meilleure articulation des processus décisionnels.

La question du financement d'un accroissement des compétences communautaires devra débou-

cher sur un élargissement de la fiscalité européenne. Une fraction consistante des nouvelles ressources communautaires pourra être issue d'un (ou plusieurs) impôt(s) directement levé(s) pour le compte de l'Union et acquitté(s) en tant que tel(s) par le contribuable européen. Une telle réforme impliquera évidemment un renforcement considérable du rôle budgétaire du Parlement européen. Elle passera aussi par la mise en œuvre d'une réelle convergence fiscale et plus généralement une extension des règles de la majorité qualifiée pour les décisions financières communautaires (budget, taxes, dette publique). Elle devra s'effectuer à pression fiscale constante et supposera évidemment une réduction des prélèvements publics nationaux afin d'éviter d'accroître le taux global de captation publique sur l'économie de la zone.

Aujourd'hui, le Parlement européen vote les dépenses, mais n'a aucun pouvoir d'influence sur l'assiette et le taux des "impositions communautaires". Les droits de douane sur les produits importés des pays tiers sont certes affectés au budget communautaire, mais leur impact réel décroît au rythme des accords de démantèlement conclus sous l'égide de l'OMC. L'équilibre du budget est assuré par de soi-disant "ressources propres", qui sont en réalité des contributions nationales, calculées sur la base de l'assiette de TVA de chaque pays.

Transparence et responsabilité commanderont que l'on renonce à ce système, à cette absence totale de visibilité du citoyen quant aux prélèvements obligatoires correspondant à l'action européenne. Certes, la création d'un ou plusieurs impôts communautaires constituera un angle d'attaque rêvé pour les adversaires de la construction européenne. Mais la responsabilité ne se divise pas et une telle mutation fiscale présentera au moins deux avantages :

- elle responsabilisera les élus du Parlement européen lors du vote de dépenses nouvelles (ou de l'accroissement d'anciennes) ;
- elle limitera, voire supprimera les revendications nationales de "juste retour" et les cortèges de discussions sur les contributions anglaise, allemande (et peut-être un jour française, lorsqu'on aura rééquilibré les autres et achevé de réorganiser la PAC).

► Un marché européen des capitaux efficient

L'économie de la zone euro a besoin d'un puissant poumon financier pour favoriser une allocation optimale des capitaux en faveur d'une croissance soutenue et saine (*sustainable*). Dans le contexte actuel, celle-ci n'est réalisée que très imparfaitement en raison de la fragmentation de l'espace financier européen, qui demeure marqué par la superposition des systèmes de marché nationaux et l'absence d'un cadre communautaire prééminent. Cette situation n'est pas satisfaisante pour les opérateurs

économiques qui ne sont assurés ni du caractère compétitif de leurs activités financières ni de leur sécurité juridique. Or, l'euro, pour se développer, doit s'appuyer sur un marché des capitaux liquide, transparent et offrant des modalités de dénouement sécurisées. C'est à ce prix que les investisseurs, les émetteurs ou les intermédiaires trouveront les meilleures opportunités de croissance.

Pour parvenir à réaliser ce cadre homogène, trois préalables doivent être rapidement réunis :

- la mise en œuvre de mécanismes d'élaboration des normes sectorielles qui soient adaptés aux contraintes du marché, en termes d'évolutivité et de réactivité, par une meilleure prise en compte des pratiques professionnelles ;
- la création d'un système global de régulation financière qui, sur le modèle du SEBC, assure aux acteurs économiques une égalité de traitement pour leurs opérations financières ;
- des environnements juridique, technique et fiscal qui convergent vers un socle commun pour les opérations financières de manière à éviter tout effet de dumping ou d'arbitrage indu ;

Un tel processus impliquerait par exemple, la mise en place de larges délégations de compétences à des organismes techniques autonomes associant largement les opérateurs sous le contrôle des autorités communautaires dotées d'une légitimité démocratique renforcée.

Il importe de réaffirmer combien la composante économique du projet européen demeure un chantier encore largement ouvert. Ce pilier ne doit pas être exclu des travaux de la Convention car nombre des avancées requises pour étayer l'UEM impliquent des modifications par la voie du traité. Il y a là une occasion décisive à saisir pour conforter la zone euro et assurer son rayonnement dans une Union élargie.

2.2. Favoriser une politique de croissance

L'Europe peut stimuler la croissance en adoptant une stratégie de développement durable et en identifiant les politiques communes à développer susceptibles de constituer des pôles de croissance.

2.2.1. Le choix d'un développement durable

› *Le respect de l'environnement, composante de toutes les politiques européennes*

Dès 1997, l'Union européenne s'est engagée à établir une stratégie de développement durable. La même année, le traité d'Amsterdam a inclus le développement durable dans ses articles 2 et 6.

En 1998, le Conseil européen de Cardiff a appelé les différentes formations du Conseil à intégrer la préservation de l'environnement dans les politiques sectorielles, notamment l'agriculture, l'énergie, les transports, l'industrie, le marché intérieur et le développement.

La Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en 2001 a inscrit l'environnement pour la première fois parmi les droits essentiels qui constituent le socle de référence des valeurs communes sur lesquelles les États membres entendent se fonder pour développer leur intégration.

Les chefs d'État et de gouvernement ont enfin approuvé la "*stratégie européenne de développement durable*" en juin 2001 à Göteborg, laquelle ajoute une dimension environnementale au processus de Lisbonne pour l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale. Elle repose sur le principe selon lequel il faut examiner d'une manière coordonnée les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques et en tenir compte dans les processus de décision. Elle indique que l'internalisation des coûts est nécessaire pour responsabiliser les consommateurs et les producteurs dans leurs choix et décisions. Quatre actions prioritaires ont été identifiées :

- combattre le changement du climat et promouvoir les sources d'énergie propres ;

- faire face aux menaces en matière de santé publique ;
- assurer une gestion plus responsable des ressources naturelles ;
- promouvoir des transports durables.

L'impératif de solidarité entre le Nord et le Sud et l'objectif d'une aide publique au développement atteignant 0,7 % du PIB ont également été rappelés.

Le 6^e programme d'action pour l'environnement (2000-2010), adopté au printemps 2002, vise à assurer un haut degré de protection et à permettre le découplage entre les pressions environnementales et la croissance économique. Il est fondé sur le principe pollueur-payeur, le principe de précaution, l'action préventive et la réduction de la pollution à la source. Il présente les objectifs environnementaux à atteindre et établit des cibles, assorties d'un calendrier, qui devront être atteintes avant l'expiration du Programme. Ces objectifs répondent aux priorités de l'Union dans les domaines du changement climatique, de la nature et de la biodiversité, de l'environnement, de la santé, de la qualité de la vie, des ressources naturelles et des déchets.

En complément de la nécessaire application systématique et déterminée des grands axes de

la stratégie communautaire énoncés dans la stratégie européenne de développement durable et dans le 6^e programme d'action pour l'environnement, les trois idées suivantes doivent être rappelées :

- L'environnement a pris une place croissante dans la construction communautaire depuis une quinzaine d'année. Cette évolution doit continuer dans le cadre de la stratégie de développement durable, car elle est nécessaire pour préserver l'homogénéité des conditions de concurrence entre les entreprises des différents pays de l'Union. Mais il faut strictement respecter le principe de subsidiarité au risque de perdre de vue les objectifs stratégiques à atteindre et de s'engluer dans des législations tatillonnes, impopulaires et décourageant les innovations.

Les thèmes prioritaires d'intervention devraient être : la pollution de l'eau, la gestion des déchets industriels et ménagers, la réduction des émissions de gaz à effets de serre (notamment la pollution automobile), la sûreté des installations industrielles à risques et des transports maritimes, les nuisances sonores, et la responsabilité environnementale.

- En étendant la législation et les politiques européennes environnementales, économiques et sociales aux pays d'Europe centrale et orientale, l'élargissement de l'Union européenne devra apporter une contribution significative au développement durable. Le projet d'inté-

gration de ces pays a en effet mis en évidence les problèmes environnementaux légués à ces pays par leurs anciennes politiques respectives : niveaux de pollution chimique élevés, inefficacité des politiques énergétiques, règles de sécurité insuffisantes en matière de gestion des déchets ou de sûreté nucléaire.

- Visant l'exemplarité, l'Union européenne a un rôle important à jouer sur la scène internationale, notamment aux Nations Unies, dans le cadre du développement de la diplomatie environnementale et des débats sur le thème du développement durable. Le sommet mondial de Johannesburg a montré la difficulté d'une mondialisation mise au service du développement durable, qui doit pourtant rester le fondement de la stratégie communautaire sur ce point.

L'Union doit être particulièrement active :

- dans la limitation des émissions de gaz à effets de serre et l'application du protocole de Kyoto ;
- dans la lutte contre un sous-développement dont les conséquences sur l'environnement sont très importantes (déforestation, dégradation des sols, pillages des ressources naturelles, etc.) ;
- dans la création d'une véritable Organisation mondiale de l'environnement sur le modèle de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou de l'Organisation internationale du travail (OIT).

› *La politique agricole commune à réformer*

Si elle est susceptible d'enraciner les nouveaux États adhérant à l'Union, la PAC doit être financièrement et écologiquement soutenable dans une Europe élargie. La refonte du financement des aides agricoles s'avère inévitable, mais des modalités d'application progressive doivent être prévues.

La PAC, politique fondatrice de l'Europe

La PAC a été une politique fondatrice de l'Europe, véritable "vache sacrée" de la construction communautaire : par la PAC, l'Europe a dépassé le stade du simple marché commun en acceptant une logique de redistribution. La PAC a fondé la participation de la France à la construction européenne dans les années 1960. Cette logique de redistribution et de solidarité a aussi financé la réunification allemande, les nouveaux Länder devenant des bénéficiaires nets significatifs de la PAC, et à travers elle, renforcé le sentiment allemand d'appartenance aux Communautés européennes.

Instituée par le traité de Rome en 1957, à une époque où la sécurité alimentaire revêt un aspect stratégique pour les pays fondateurs qui sont loin d'être autosuffisants et gardent le souvenir des pénuries d'après-guerre, la PAC couvre un

secteur essentiel qui représentait pour l'Europe des Six environ 22 % de sa population active et 10 % de son PIB.

La politique agricole commune a permis la modernisation de l'agriculture et la reconversion de zones rurales. Elle est la politique la plus vaste (elle a généré une législation plus importante par son ampleur que toute autre politique communautaire), mais aussi la plus contestée et la plus onéreuse du point de vue budgétaire parmi celles qui ont été élaborées par l'Union européenne.

La réforme inévitable de la PAC

Les objectifs initiaux de la PAC ont été réalisés – la garantie aux agriculteurs de prix très élevés a permis de stimuler la production – mais ce succès s'est accompagné d'effets indésirables : apparition de forts excédents de production et d'une croissance exponentielle des dépenses agricoles, de fortes nuisances écologiques liées au recours à des engrais chimiques et pesticides, ainsi que de grands écarts de revenus entre les structures et les régions agricoles. La réforme actuelle (agenda 2000-2006) souhaite rendre l'agriculture européenne plus compétitive pour affronter le marché mondial sans recours excessif aux subventions, de moins en moins tolérées sur la scène internationale. Elle vise à promou-

voir une politique de développement rural, non seulement économique, mais aussi environnemental et territorial.

La modulation des aides directes, qui est aujourd'hui facultative, est un instrument de redistribution servant à financer différentes politiques dont le développement rural, en cofinancement État membre / Union européenne. Elle consiste pour les États qui le souhaitent à réduire le soutien accordé à certains agriculteurs (et ce jusqu'à 20 % du montant total des aides directes) et à utiliser les sommes ainsi disponibles pour soutenir des mesures de développement rural, en y apportant un cofinancement national (à hauteur de 50 %). L'objectif initial de la modulation était double : redistribuer une partie des aides au bénéfice des petites exploitations et promouvoir la prise en compte de l'environnement par les producteurs. Cependant ce système (utilisé en France, au Royaume-Uni et au Portugal) n'a modifié qu'à la marge les inégalités de soutien entre les exploitations et n'a pas renversé la tendance productiviste de l'agriculture.

Le poids budgétaire de la PAC est considérable, puisqu'il représente d'année en année un taux de près de 50 % du budget de l'Union européenne (47 % du budget pour l'année 2002, soit 40 milliards d'euros). La PAC est un poste de dépenses communautaires disproportionné au

regard de l'importance du secteur agricole aujourd'hui. L'agriculture ne représente plus que 5,1 % de la population active et 1,7 % du PIB de l'Union européenne. Pour les douze pays candidats en cours de négociation avec l'Union européenne, elle représente en moyenne plus de 14 % de la population active et correspond à 5 % du PIB. La non-réforme de la PAC revient à conserver un budget européen axé sur le maintien d'une production forte sur le sol européen, au détriment de mesures de développement rural, puisqu'il existe actuellement un fort déséquilibre entre le soutien accordé au marché (90 %) et le soutien destiné au développement rural (10 % du budget de la PAC).

La PAC doit être soutenable dans une Europe élargie. Financièrement, il s'agit de trouver des aménagements pour ne pas faire face à une augmentation exponentielle du coût de cette politique après l'élargissement. Certes, ce dernier n'est pas subordonné à une réforme de la PAC avant 2006. Mais les propositions de la Commission ne seront politiquement acceptables que dans la mesure où elles s'accompagneront d'une réforme simultanée de la PAC appliquée aux Quinze.

Un défi difficile à relever est celui de la nécessaire modernisation des structures agricoles des pays d'Europe centrale et orientale qui connaissent des handicaps profonds, au moins sur le

moyen terme : le manque d'investissements, l'insuffisance des crédits, l'absence de marchés fonciers, l'inorganisation des filières, la vétusté des équipements, la lenteur des réformes de structures, le poids du suremploi agricole (le "chômage caché" de l'agriculture). Ces pays souffrent ainsi dans le secteur agricole d'un retard de compétitivité notable par rapport à l'Europe des Quinze.

Des efforts considérables de la part des pays candidats doivent donc être accomplis pour rejoindre le niveau de l'Union européenne pour ce qui concerne aussi bien la maîtrise de la production, de normes sanitaires et environnementales que plus généralement d'une organisation efficace des marchés.

L'initiative de la Commission européenne

La Commission propose une réforme de la PAC, où seraient "découplées" à partir de 2004 les notions de production et de subvention, et augmentés les fonds alloués au deuxième pilier, c'est-à-dire au développement rural, grâce à une diminution progressive des aides directes aux agriculteurs (soit 20 % sur sept ans). Cette nouvelle orientation écarte la PAC de sa politique initiale, qui consistait à garantir aux agriculteurs des prix très élevés afin de stimuler la

production. En d'autres termes, les aides européennes ne dépendraient plus de la productivité mais de la qualité des produits, et des méthodes de production.

Mieux encore, les aides aux agriculteurs sont davantage liées au respect des normes en matière d'environnement, de qualité des aliments, et de sécurité sur le lieu du travail ; cette réorientation est présentée par la Commission comme une indemnisation supplémentaire aux agriculteurs quand ils garantissent la qualité et la sûreté des produits agricoles. Il est même question selon ses termes du "renforcement de l'équilibre et de la justice sociale".

► Vers l'ouverture du marché agricole européen

L'agriculture européenne ne peut plus être protégée au détriment des pays non européens. L'indépendance alimentaire n'est plus une priorité stratégique pour l'Europe de nature à justifier des mesures protectionnistes. La PAC constitue une distorsion de concurrence de plus en plus douloureuse pour les pays en voie de développement. Comme l'a rappelé récemment le président de la Banque mondiale, le montant des aides agricoles européennes et américaines est supérieur à celui de l'aide publique au développement. Pourtant, le développement de

productions agricoles locales est un facteur de développement plus efficace et plus durable que des transferts financiers publics bilatéraux ou multilatéraux.

Ouvrir le marché européen aux pays qui produisent moins chers et selon des standards de qualité reconnus (par exemple : Amérique latine). Ces derniers doivent trouver dans l'Union européenne un partenaire plutôt qu'un concurrent subventionné. Cette ouverture des marchés agricoles européens doit se concrétiser notamment dans le cadre du chapitre agricole des négociations du cycle de Doha de l'OMC.

► Vers la promotion du développement rural et de l'agriculture écologique

La politique agricole commune dans sa version de 1963 a vécu. En l'état actuel du budget communautaire et à ressources propres constantes, le maintien en l'état de la PAC n'est pas réaliste.

En proposant de réduire de 3 % chaque année, jusqu'à 20 %, les aides aux revenus des grandes exploitations et de réaffecter au développement rural les économies ainsi réalisées, la Commission prend en compte la réorientation de la PAC d'une logique de production vers une logique "d'équilibre des territoires" et de respect de l'en-

vironnement. Cette réforme devrait conduire à abandonner les méthodes de production intensive qui ont engendré les crises sanitaires récentes (ESB, fièvre aphteuse, etc.) et des dommages considérables à l'environnement (nitrates, dioxine, etc.).

► Vers la généralisation des aides nationales aux agriculteurs

Il est nécessaire d'autoriser des aides nationales aux agriculteurs. D'ores et déjà, les États membres peuvent, après une autorisation préalable de Bruxelles, soutenir financièrement leurs agriculteurs à partir de leur budget national. La Slovénie, par exemple, a demandé l'autorisation de subventionner ses agriculteurs, pour compenser la baisse des prix agricoles qu'elle va subir en adhérant à l'Union européenne.

Il ne s'agit pas de faire de la réforme de la PAC le terrain d'un recul de la construction européenne. Mais la réorientation de la PAC vers le développement rural implique que la distribution des aides s'effectue au plus près de leurs bénéficiaires, pour mieux prendre en compte la contribution réelle de ces derniers à l'équilibre des territoires et au respect de l'environnement, en vertu de critères et d'objectifs de qualité localement vérifiables.

L'autorisation de ces aides nationales, outre qu'elle participe de la mise en œuvre de la subsidiarité, est un gage de responsabilisation des décideurs nationaux, en faisant apparaître le coût de la politique agricole que chaque État membre est prêt à prendre en charge. L'introduction d'aides nationales devra en effet s'accompagner d'une diminution progressive de la dépense agricole communautaire, au profit du financement de nouvelles politiques communes.

Cette évolution devra être encadrée : d'une part, ces aides nationales ne devront pas causer de distorsions de concurrence et resteront soumises au contrôle des autorités communautaires ; d'autre part, elles devront être introduites progressivement pour ménager les transitions nécessaires.

► *Les transports, une priorité à réaffirmer*

Réaliser le marché intérieur des transports suppose, à la fois, le respect des lois du marché du point de vue de la demande, le ciblage de l'offre d'infrastructure et la prise en compte croissante des contraintes environnementales. Ce projet impose de mettre en place les moyens nécessaires, y compris sur le plan financier, pour résorber les obstacles naturels et les goulets d'étranglement sur les axes "d'intérêt communautaire", ce qui revient à dissocier l'objectif de construction d'un

réseau-cœur européen et les objectifs de cohésion ou de désenclavement des territoires.

Un marché intérieur encore en construction

Le secteur des transports constitue l'objet de l'une des trois politiques communes prévues dès l'origine dans le traité de Rome. Il représente 10 % du PIB de l'Union européenne et 4 % des emplois, auxquels il faudrait ajouter les emplois de l'industrie liée aux transports, soit un total de 10 millions de personnes.

L'article 51 de ce traité dispose que "*la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports*". La plupart des articles du titre "transports" n'ont pourtant jamais trouvé un début d'application depuis 1958. Les "*aspects spéciaux des transports*" visés à l'article 71 ne sont toujours pas définis, mais la jurisprudence a clairement établi que le traité s'appliquait dans son intégralité aux transports. Enfin, les articles 70 à 80 du traité, spécifiquement consacrés aux transports, n'établissent pas de principes communs et ne déclarent pas qu'un marché commun des transports doit être réalisé. C'est sans doute pour cette raison qu'il a fallu attendre près de trente ans pour que se mette en place une telle politique commune, après le constat de carence du Conseil établi à

la demande du Parlement européen par la Cour de Justice des Communautés européennes.

En une quinzaine d'années, l'Union a accompli une mutation considérable en faveur d'un décloisonnement des marchés nationaux, mais il subsiste encore des zones d'ombre (transport ferroviaire, fiscalité des carburants, ciel unique européen) qui pénalisent l'achèvement du marché unique et nuisent à l'efficacité économique de l'Europe.

Une dynamique insuffisante sur les infrastructures d'intérêt européen

Au plan des infrastructures, les réseaux transeuropéens (RTE), dont le principe fut adopté par le Conseil européen de Strasbourg en décembre 1989, devraient constituer une des "réalisations concrètes" de l'Europe, afin de mieux répondre à l'évolution des flux de transport au sein de l'Union. Avec les projets ISPA⁽⁹⁾ (Instrument structurel de pré-adhésion) des pays candidats, ils représentent plus de 500 milliards d'euros d'investissements. Toutefois, leur taux de

⁽⁹⁾ L'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) est un instrument financier de l'Union européenne ayant pour mission d'aider financièrement les pays candidats d'Europe centrale et orientale à préparer leur adhésion à l'Union européenne dans les domaines de l'environnement et des transports.

réalisation n'est pas satisfaisant, la contribution communautaire restant faible en proportion. Les fonds RTE ne représentent que 10 % des interventions communautaires sur les infrastructures et 1 % du coût total des RTE. Ces derniers restent avant tout financés par les États membres : aucune programmation commune n'existe au niveau européen et le saupoudrage des aides est de règle. La notion d'intérêt commun européen en matière de transports reste encore largement une idée sans réelle application.

Trois propositions pour avancer

► Développer les agences

L'ouverture à la concurrence de ce secteur implique non seulement d'en organiser de façon lisible et transparente la régulation mais aussi une harmonisation technique et réglementaire. Celle-ci doit être réalisée sous l'impulsion d'agences européennes spécialisées. De telles orientations ont déjà été adoptées dans les secteurs aérien et maritime.

► Mieux dissocier les objectifs de convergence des économies régionales ou nationales et d'adaptation des infrastructures au développement des trafics intra-européens

Une augmentation substantielle des fonds RTE, de l'ordre de 10 milliards d'euros pour l'après 2007 au lieu des 4,2 milliards pour la période en cours 2000-2006, rendrait plus crédible la fonction de catalyseur que doivent jouer les fonds communautaires, sous réserve de respecter les deux conditions suivantes :

- identifier un réseau cible à vocation clairement trans-européenne (trafic international). Cet objectif implique pour les États membres de dépasser le calcul étroit du "taux de retour budgétaire" ;
- distinguer plus nettement les vocations respectives des fonds RTE et des fonds structurels, les seconds devant satisfaire notamment des objectifs de convergence ou de désenclavement.

Pour jouer un rôle de catalyseur, les fonds RTE doivent être mieux ciblés : soit de façon géographique (liens transfrontaliers, grands axes structurants en nombre limité), soit dans leur objet ("l'intelligence plutôt que le béton"). Cela requiert aussi une nouvelle articulation entre les politiques de réseaux transeuropéens et les politiques de réseaux régionaux, de façon à éviter que les fonds RTE servent des objectifs trop dissemblables. A cette fin, il convient d'entamer un processus d'adaptation des fonds structurels avec la création d'outils spécifiques pour ces réseaux régionaux, en même temps que la réforme des fonds RTE.

► **Simplifier, voire supprimer le titre V du traité actuel dans la perspective d'un traité constitutionnel**

Les mutations que connaît le secteur conduisent à s'interroger sur la pertinence de maintenir le titre V du traité de Rome dans la perspective d'un traité constitutionnel : la plupart des articles visés dans ce titre n'ont en effet jamais connu de début d'application. Puisqu'il est possible de traiter les exigences de service public ou les aides d'État relatives au secteur des transports en s'appuyant sur les dispositions générales du traité, le titre V du traité actuel ne devrait plus avoir sa place dans un traité révisé.

2.2.2. Les autres politiques facteurs de croissance

► *La recherche européenne à stimuler*

Si la recherche et l'innovation sont devenues les déterminants majeurs de la croissance économique, une excellente recherche fondamentale, compétitive au plan international ne suffit pas pour engendrer à elle seule croissance et emplois. Elle doit s'intégrer dans un contexte global qui allie :

- le tissu scientifique, technique et industriel ;
- un système de valeurs sociales et de règles administratives et juridiques qui favorisent les entre-

preneurs ;

■ des modes de financement diversifiés, couvrant à la fois la phase de démarrage, l'articulation recherche-innovation et les étapes ultérieures de développement des entreprises⁽¹⁰⁾.

Une approche commune dans cette activité jugée stratégique pour le développement de l'Europe est nécessaire, que ce soit en matière de réglementation (en particulier au sujet de la bioéthique) ou de stimulation (programme-cadre de recherche et de développement, complété par des programmes de type Eurêka).

L'Europe accuse un retard croissant sur les États-Unis et le Japon. En investissant massivement dans la recherche depuis plus de 10 ans et en amplifiant cet effort au cours des dernières années, les États-Unis en ont fait un instrument de puissance et de domination tant en termes d'efforts financiers, que de nombre de chercheurs, de brevets ou de lancement de produits innovants.

L'Union européenne est à la traîne. Face à ses compétiteurs japonais et surtout américain, les écarts tendent à se creuser⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Voir le rapport de l'Institut Montaigne : "L'articulation recherche-innovation", septembre 2002.

⁽¹¹⁾ "L'Europe : un espace pour la recherche et l'innovation" Gérard Tobelem et Nicolas Georges, Fondation Robert Schuman, mars 2002.

Comparaison des efforts de recherche & développement

Origine	Part du PIB consacré à la recherche (en %)	Proportion du financement d'origine privée (en %)	Croissance annuelle moyenne des dépenses sur la période 1995-1999 (en %)
Japon	2,94	72	3,5
USA	2,64	66	5,6
UE	1,92	57	3,3

Source : Institut Montaigne, "L'articulation recherche-innovation", septembre 2002.

Ainsi, le Japon a consacré, en 1999, 2,94 % de son PIB à la recherche-développement, les États-Unis 2,64 % quand l'Union européenne n'y consacre que 1,92 %. Les États-Unis dépensent chaque année 76 milliards de dollars de plus que les Européens dans ce domaine.

La part de l'Europe dans la recherche des pays de l'OCDE (qui représentent l'essentiel de la recherche mondiale) n'excède pas 28 %, alors que celle des États-Unis atteignait 44 % en 1999. On notera enfin que la croissance annuelle moyenne des dépenses de R&D sur la période 1995-1999 a été de 5,6 % aux États-Unis, 3,5 % au Japon et 3,3 % dans l'Union européenne (0,9 % seulement en France et 3,5 % en Allemagne).

Le Japon et les États-Unis ont en commun la capacité de transformer les innovations technologiques en succès commerciaux, le soutien de l'État aux grandes industries (pétrolière, chimique, pharmaceutique, informatique, aéronautique et défense) et enfin de puissantes politiques de recherche publique (Universités aux États-Unis, MITI au Japon) et privée (start-ups et grands groupes aux États-Unis, grands groupes surtout au Japon). Les États-Unis se distinguent cependant de tous les autres pays par la priorité donnée à l'éducation et à la recherche, par le mode de financement des start-up – l'intégration de ces entreprises au monde économique se faisant en particulier au moyen du capital-risque et d'une place boursière très puissante (le NASDAQ) – et enfin par la capacité très forte des Américains à transformer des innovations en projets commerciaux rentables portés par des équipes de direction solides.

Le 15 mars 2002 à Barcelone, les chefs d'État et de gouvernements européens se sont engagés à consacrer 3 % du PIB de l'Europe à la R&D, donnant suite à une initiative de la Commission.

Cette dernière répond à une proposition cohérente de réforme du 6^e PCRD pour la période 2003-2006. Les crédits européens (17,5 milliards d'euros) seront non plus "saupoudrés" sans synergies, mais concentrés sur sept domaines priori-

taires. Ce programme est conçu pour mettre en réseau les meilleurs laboratoires et les meilleurs chercheurs d'Europe se consacrant à des projets de grande ampleur, dits "projets intégrés". Aucun pays d'Europe n'a désormais les moyens d'atteindre seul la masse critique qui permet à un projet d'être à la hauteur de la compétition mondiale.

Il convient de soutenir et de renforcer les objectifs de ce PCRD sur quelques thèmes de recherche stratégiques, en facilitant notamment la circulation de l'information de l'amont (laboratoires de recherche publics et universités) vers l'aval (start-up, laboratoires des entreprises). Cette ambition pourrait se traduire par la création d'un salon européen de l'innovation et d'une base de données européenne publiée mensuellement en plusieurs langues, sous la responsabilité conjointe des commissaires européens en charge de la recherche et de l'industrie

Des ressources en R&D gaspillées

Le 6^e PCRD est le meilleur remède à la duplication des programmes et des matériels lourds, laquelle représente un gaspillage considérable pour l'Europe: on notera par exemple les projets de construction de trois synchrotrons, l'un par les Français à Orsay, un autre par les Espagnols à Barcelone, un autre enfin par les Britanniques à Daresbury.

Si les synergies de coûts peuvent être immenses, les synergies de ressources le sont tout autant. La Commission a constaté qu'en lançant le financement d'un nouveau chantier de recherche, beaucoup d'équipes de recherche faisaient acte de candidature sur des sujets identiques sans toutefois se connaître entre elles. Les Quinze consacrent par exemple 1,3 milliard d'euros par an à la recherche contre le cancer sans aucune coordination entre les laboratoires.

Déclin et insuffisance de la recherche privée européenne

Le défi pour l'Union européenne sera d'attirer les entreprises dans ses réseaux d'excellence car c'est moins la recherche publique qui s'essouffle que la recherche privée. Une étude récente de la Commission montre que les dépenses de R&D financées par les entreprises américaines sont supérieures de 73 % à celles des entreprises européennes et qu'elles ont augmenté trois fois plus vite dans la période 1995-1999.

Certains grands groupes privés préfèrent enfin localiser leur recherche aux États-Unis, où la coopération universités-entreprises fonctionne à plein et où l'information circule et se transforme rapidement en innovation.

Plusieurs mesures d'accompagnement de la recherche-développement européenne doivent être imaginées et mises en œuvre, afin notamment de valoriser le dépôt de brevets.

L'acquis communautaire en matière de brevets reste limité. Le mécanisme, envisagé en 1975, d'un Brevet communautaire applicable uniformément dans l'ensemble des pays de l'Union européenne n'est jamais entré en vigueur. Les entreprises européennes doivent se contenter des structures créées par la Convention sur le Brevet européen (à ne pas confondre avec le Brevet communautaire) lequel présente deux inconvénients majeurs : il laisse subsister encore des différences dans les législations nationales, notamment pour ce qui concerne les niveaux de protection et les procédures de contestation ; en outre, et surtout, il génère des surcoûts, en raison de la superposition des institutions et procédures nationales avec celles de l'Office européen des brevets (OEB).

Selon un rapport préparé il y a plusieurs années pour la Commission européenne par l'Institut Max Planck, le coût supporté par une entreprise européenne pour déposer un brevet dans huit États membres, en utilisant le système actuel du Brevet européen, s'élèverait à plus de 20 000 euros, frais de traduction inclus, mais compte non tenu des coûts internes de l'entreprise et des honoraires

des conseils. Dans le même temps, pour une taille de marché comparable, le coût serait de l'ordre de 1 500 euros aux États-Unis et de 1 100 euros au Japon. Si l'on ajoute les redevances annuelles versées pendant la durée de vie du brevet (de l'ordre de vingt ans), le coût de protection dans les mêmes huit pays de l'Union européenne s'élèverait à près de 100 000 euros contre 10 000 euros aux États-Unis.

La faute en incombe d'abord aux États et à leurs administrations qui ont trop longtemps refusé l'intégration du domaine des brevets dans l'ordre juridique communautaire. La coalition objective de tous ceux qui, au niveau des administrations nationales, de l'Office européen des brevets, voire des professions indépendantes qui gravitent autour de cette activité, ont intérêt à multiplier les procédures, les échelons, les honoraires et le nombre des fonctionnaires, a également contribué à bloquer le système. En juillet 2000, la Commission a proposé un projet de règlement instituant un brevet communautaire unifié, à un coût raisonnable. Ce texte est toujours en discussion devant le Conseil marché intérieur. Lors de son dernier examen, en mai 2002, la Commission a déclaré : *"il est grand temps que tous les États membres fassent prévaloir l'intérêt des entreprises sur ceux d'un petit nombre de magistrats et de juristes spécialisés qui exercent leur activité devant les juridictions nationales en matière de brevet"*. On ne saurait mieux dire.

Cependant, l'adoption d'un cadre juridique unifié permettant aux entreprises européennes, notamment aux PME, de disposer d'un brevet uniforme et à coût modéré ne suffira pas à favoriser le développement de la recherche et de la protection des inventions brevetables. D'autres mesures d'accompagnement sont souhaitables, au nombre desquelles pourraient figurer :

- le rapprochement des législations et pratiques des États membres en matière de traitement fiscal des revenus de la propriété industrielle en général et des brevets en particulier ;
- la définition d'une approche commune en matière d'incitation à la recherche technologique et à son exploitation (par exemple, la généralisation d'un mécanisme du type "crédit d'impôt recherche").

Une politique européenne est à conduire pour attirer massivement des post-doctorants étrangers dans les laboratoires de l'Union (50 % de la production scientifique américaine émane de chercheurs étrangers accueillis au sein de laboratoires américains) et, corrélativement, réduire la fuite des cerveaux européens vers les États-Unis (mesures fiscales favorables aux entrepreneurs, financement du capital-risque, etc.).

Les efforts de R&D en amont sont à stimuler pour tous les domaines dans lesquels l'Europe soutient aussi en aval les grandes industries qui

y sont liées : par exemple le soutien aux recherches en biotechnologies n'a de sens que si l'Europe soutient également son industrie pharmaceutique par rapport aux médicaments nouveaux et aux génériques.

► *Une politique migratoire à définir*

La politique migratoire dépasse la question du contrôle des frontières. L'Europe a besoin de nouveaux immigrés qualifiés. Cela serait une erreur de limiter la politique d'immigration européenne à sa dimension sécuritaire et répressive. L'Europe est vieillissante : elle a besoin de recourir à des travailleurs qualifiés et jeunes. Elle doit être capable de les attirer, en affrontant la concurrence du rêve américain.

Deux axes pourront être définis en commun accord à l'échelon européen :

- ▶ **Fixer un quota par profession, selon les pénuries anticipées, de travailleurs très qualifiés d'origine extra-communautaire ; ce quota devra tenir compte des besoins nationaux et éviter les biais linguistiques (qui tendraient à profiter aux seuls États membres de langue anglaise)**
- ▶ **Définir un programme universitaire européen à destination d'étudiants extra-communautaires, y**

compris en provenance de pays développés (Amérique du Nord, Asie et Océanie). L'intérêt sera que certains étudiants restent en Europe pour y travailler, ou repartent dans leur pays, mais en y apportant une expérience variée de l'Europe, et non seulement celle d'un seul pays.

Par ailleurs l'Europe doit aider les pays d'émigration par sa politique d'aide au développement. La présence européenne dans le monde a été largement facilitée par une politique exemplaire d'aide au développement. Les conventions d'Arusha et de Lomé ont permis d'améliorer très sensiblement l'image et l'influence de notre continent en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique, non seulement grâce à l'ampleur des efforts financiers consentis, mais également par l'ouverture de notre marché aux produits de ces pays, ainsi que par les mécanismes originaux de cogestion, avec les pays destinataires, de l'ensemble du système d'aides et de coopérations.

2.3. Appréhender la dimension sociale

Contrairement à une idée souvent répandue, de nombreuses actions ont été engagées autour des thèmes sociaux, depuis la signature du traité de Rome (libre circulation des personnes, rapprochement des législations sur le droit du travail, libre circulation des produits médicaux). Cependant,

ces actions avaient essentiellement pour finalité la réalisation du marché intérieur. Aucune action de fond n'a été entreprise, ni sur le niveau sanitaire des populations, ni sur les pratiques de soins, encore moins quant au rapprochement des modalités de fonctionnement des régimes de protection sociale.

Certains estiment qu'aucune initiative ne doit être prise en la matière, soit par choix idéologique (le marché doit réguler les rapports sociaux et le concept d'Europe sociale est un non-sens), soit par crainte de remise en cause des acquis nationaux (risque d'alignement vers le bas ou, plus simplement, de déséquilibre dans les mécanismes établis de longue date en matière de négociation sociale ou de gestion paritaire). Pour autant, ceux qui se fixent pour ambition de réfléchir à la dimension que devra revêtir l'Union européenne au cours des décennies à venir ne peuvent s'épargner une réflexion sur ce que peut signifier l'intégration de la dimension sociale dans la construction européenne.

2.3.1. Une coordination sans politique commune

La libre circulation des non-salariés est aujourd'hui une réalité. La reconnaissance des diplômes est assurée, y compris dans le secteur médical,

et tout citoyen communautaire, quelle que soit sa nationalité, peut s'établir dans le pays de son choix. Les institutions communautaires ont veillé à l'application de cette liberté. La Cour de Justice, en particulier, a entrepris de sanctionner toutes les mesures nationales qui pouvaient restreindre ce droit, directement ou indirectement, y compris les restrictions de nature fiscale.

L'Europe a également coordonné les régimes de sécurité sociale, afin que les personnes qui font usage du droit à la libre circulation continuent d'être couvertes, quel que soit le pays où elles séjournent. Cette coordination ne touche pas la consistance des régimes (niveaux de protection et modes de financement), mais est susceptible de faire émerger, à terme, les prémices d'un espace européen de la consommation médicale, dans la ligne des arrêts rendus par la Cour de Justice, dans les affaires Kohl et Decker. Dans ces arrêts, la cour a jugé que les assurés sociaux avaient le droit de se faire soigner ou d'acquérir des médicaments dans un autre État membre et d'en obtenir le remboursement, sans avoir besoin de recueillir l'autorisation préalable de leur caisse de sécurité sociale.

L'Europe de la législation du travail a aussi enregistré des progrès non négligeables. Certes, la charte des droits sociaux fondamentaux, adoptée en 1989, ainsi que les avancées des traités de

Maastricht et d'Amsterdam relèvent plus de l'incantation symbolique que de la réalité concrète. Il n'en demeure pas moins qu'elles ont marqué la volonté de créer un socle minimum commun de droits sociaux. Au demeurant, les textes relatifs au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise, à la lutte contre toute discrimination entre hommes et femmes ou, plus récemment, à la constitution de "comités de groupe" (permettant une représentation des travailleurs dans les entreprises transnationales) avaient déjà largement ouvert la voie.

La libre circulation des produits de santé, et notamment du médicament, est assurée, avec les procédures – centralisées ou décentralisées – d'autorisation de mise sur le marché. La procédure centralisée, gérée par l'Agence européenne d'évaluation des médicaments, permet d'obtenir une Autorisation de mise sur le marché (AMM) valable d'emblée sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. La libre circulation s'accompagne aussi de la recherche d'une plus grande transparence des procédures nationales de fixation des prix de remboursement et de mesures de protection des inventions biotechnologiques. La réglementation des "essais cliniques" permet de faire coexister préoccupations éthiques et intérêts industriels. C'est donc plus qu'un début d'organisation du marché unique qui a été entrepris, avec le concours, de nouveau, de la juris-

prudence de la Cour de Justice qui a su faire prévaloir les libertés de circulation des personnes, des produits et des services, contre les mesures strictement nationales de cloisonnement, y compris en matière d'importations parallèles. Mais ce marché intérieur ne s'intéresse ni aux soins et pratiques médicales, ni aux indicateurs de santé, ni aux mesures économiques de régulation de la dépense sociale.

Tout cela ne saurait donc valoir politique européenne de la protection sociale.

2.3.2. L'Europe sociale, facteur d'évolution des pratiques nationales

› Une politique de santé et de sécurité sanitaire à coordonner

Trop longtemps, on a invoqué le principe de subsidiarité pour empêcher l'Europe de s'impliquer dans la coordination des politiques nationales de santé publique.

À l'heure où les défis thérapeutiques se multiplient (Sida, variante de Creutzfeld-Jacob, pathologies liées aux différentes formes de pollution du milieu naturel, etc.), où les dépenses liées à la santé explosent dans tous les États membres, où les attentes des citoyens vont croissant face au

progrès des biotechnologies (progrès le plus souvent assortis de défis éthiques majeurs), où Internet est en passe de révolutionner les relations entre patients et professionnels de santé, il paraît difficile de continuer à prétendre que chaque pays de l'Union européenne doit continuer à agir selon son bon vouloir, sans échange ni partage, sans coordination aucune des politiques.

Les citoyens ne comprennent pas comment, face à la crise de la “vache folle”, chaque pays a pu agir en ordre dispersé et ne se sentir aucune responsabilité pour le sort des populations voisines. Tel pays a interdit les farines animales, mais a laissé ses producteurs exporter leurs stocks vers le reste du marché européen. Tel autre a édicté un embargo contre la viande bovine de ses voisins, mais s'est offusqué de voir l'un d'entre eux boycotter ses propres productions. Face à cette désespérante cacophonie, on ne peut s'empêcher de relever que, de l'autre côté de l'Atlantique, une autorité unique, la *Food and Drug Administration*, a compétence pour prendre des mesures de sécurité alimentaire sur l'ensemble du territoire des États-Unis. La création récente de l'Autorité européenne de sécurité des aliments constitue un premier pas, mais cette autorité, faute de pouvoir décisionnel s'imposant aux États et aux institutions, court le risque de n'être qu'un forum scientifique de plus.

Pour cette raison, il convient d'élargir les prérogatives de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, pour la transformer en une agence disposant de pouvoirs de régulation.

Même les espoirs d'un espace économique unifié n'ont pas été complètement tenus. Il n'y a pas, aujourd'hui, malgré les arrêts rendus par la Cour de Justice et en dépit des accords bilatéraux (entre autorités nationales pour traiter certains patients en provenance d'autres États membres), de véritable marché unique, c'est-à-dire de libre choix par les patients du pays de traitement.

Le marché unique des organismes de protection sociale est encore moins avancé. Si la libre prestation des assurances privées est assurée, l'idée d'une mise en concurrence des institutions de sécurité sociale et des organismes mutualistes suscite encore de fortes réticences. Celles-ci sont en partie justifiées, lorsqu'elles reposent sur la crainte de voir menacées les valeurs d'universalité et de solidarité. Elles peuvent être excessives si elles conduisent à refuser toute émulation, toute remise en cause des situations acquises.

Même le marché unique des médicaments demeure inachevé. La mise en place d'une procédure centralisée d'octroi d'AMM ou d'une reconnaissance mutuelle des procédures nationales

ne suffira pas à créer un véritable marché intérieur, tant que les procédures de contrôle des prix resteront aussi disparates d'un pays à l'autre, ce qui renforce d'ailleurs les attitudes parasitaires ("professionnels" des importations parallèles de médicaments).

L'extension du marché unique est susceptible d'améliorer la qualité des prestations. Deux réformes sont à mettre en œuvre :

► **faciliter le recours, par chaque citoyen, aux professionnels et établissements de santé de son choix, même situés dans un autre État membre ;**

► **rapprocher les dispositifs nationaux de contrôle des prix des produits et des prestations de santé, afin d'en faire disparaître les excès et les protectionnismes.**

L'impact des technologies de l'information sur les pratiques médicales et les professions de santé est déjà considérable. Le commerce de médicaments via Internet se répand ; les sites d'information médicale, voire de consultation "en ligne", se multiplient. Cette profusion d'informations, qui touche non seulement le patient, mais également le professionnel (accès instantané à des bases de données, logiciels d'aide au diagnostic et à la prescription, etc.) est en passe de révolutionner les pratiques médicales.

Les enjeux éthiques sont immenses et les réglementations devront évoluer rapidement, sous peine de se faire déborder par la technologie et les marchés.

En toute hypothèse, il est clair que la réponse ne saurait se situer au niveau d'un seul pays. C'est d'ailleurs bien ce que la Commission européenne a commencé à comprendre et à appliquer, en lançant son initiative "e-Europe" qui comprend plusieurs thèmes liés au secteur de la santé. Il convient de renforcer les initiatives pilotes et la coopération en matière d'intégration des technologies de l'information dans le secteur de la santé.

► ***Une réflexion commune à mener sur le financement de la protection sociale***

Dans la plupart des pays de l'Union européenne, les systèmes de protection sociale sont frappés d'une crise de leur financement.

Cela concerne tout particulièrement le financement des retraites. Chacun sait que les contraintes démographiques de l'Europe accroîtront les déficits, à structures et modes de collecte constants. Les difficultés, déjà criantes pour plusieurs catégories (notamment dans le secteur public), s'étendront à tous les secteurs dans les années qui vien-

ment. Les systèmes de financement par répartition ne suffiront pas à couvrir les besoins des générations futures. Il faudra donc inéluctablement, soit recourir à des prélèvements obligatoires supplémentaires, imposés à toute la population, soit inciter les actifs et les entreprises qui les emploient à s'engager dans des efforts substantiels d'épargne retraite.

La chute des marchés boursiers n'a pas remis en cause cette nécessité. Tout au plus conduit-elle à rappeler l'impérieuse nécessité d'une gestion prudente. L'Europe pourrait, sur ce point, fixer les exigences essentielles à respecter par ces fonds d'épargne-retraite. Au-delà des principes déjà établis par l'Union européenne (notamment ceux de libre prestation de services et de non-discrimination), ces règles pourraient toucher, notamment, la transparence et l'indépendance de gestion.

À cette fin, il convient d'échanger les expériences en matière de financement des retraites et d'encourager la création de mécanismes d'épargne par capitalisation, d'abord en supprimant les obstacles, de droit ou de fait, à leur création. Il est aussi nécessaire de prévoir des règles minimales, en matière de transparence et d'indépendance de gestion, afin de restaurer la confiance et, ainsi, de favoriser la création de fonds d'épargne européens.

III

RENFORCER LE SENTIMENT D'APPARTENANCE À L'EUROPE

L'Europe ne peut envisager de projet politique exigeant sans développer chez les Européens un sentiment d'appartenance à un univers commun. Le renforcement de l'identité européenne doit passer par l'affirmation des valeurs partagées et par une éducation volontariste tenant compte de l'héritage commun. Rappeler ce socle culturel est indispensable pour bâtir un projet d'avenir.

3.1. L'affirmation de valeurs partagées

Communauté de destins, l'Europe doit aussi s'affirmer comme une communauté de valeurs.

Déjà confrontés aux replis identitaires que suscite partout dans le monde la globalisation, les peuples de l'Union ne voient pas approcher sans appréhension un élargissement qu'ils ressentent, en raison d'une ampleur sans précédent, comme une rupture dans la poursuite de l'aventure commune engagée voici cinquante ans. L'évocation d'une destinée commune est désormais impuissante à conjurer ces angoisses. Il y faut bien davantage, l'affirmation d'une identité européenne qui, au-delà d'identités natio-

nales à conforter, aide les citoyens d'Europe à se rassembler autour d'un projet porteur de valeurs communes.

C'est l'occasion pour les Européens de retrouver sous la couche épaisse des nationalismes des XIX^e et XX^e siècles un fonds commun de valeurs qui pour la plupart ont vu le jour sur ce continent.

C'est aussi l'occasion pour l'Europe d'affirmer que sa quête d'unité lui fait obligation de rassembler ses "universaux" en un corpus qui installe sa puissance, non comme jadis dans une problématique de domination, mais dans une entreprise dont les maîtres mots furent dès l'origine paix et solidarité.

Ce sont en effet eux que l'on trouve placés en exergue de la démarche unitaire, dans le préambule du traité de Paris de 1951, dont les signataires se disent *"convaincus que la contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien de relations pacifiques"* et *"conscients que l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait"*.

À quoi le traité de Maastricht ajoutera en 1992 la référence expresse *"aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des Droits de l'Homme"*

et des libertés fondamentales et de l'État de droit" ainsi qu'*"aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989."*

Grâce à la jurisprudence de la Cour de Justice, ces principes ne sont pas restés lettre morte. Bien plus, seul au monde, le citoyen européen dispose en matière de protection des Droits de l'Homme d'un droit de recours individuel devant la Cour européenne de Droits de l'Homme de Strasbourg.

Mais le moment est venu pour les États membres de franchir un pas décisif en donnant force juridique à ces principes, désormais rassemblés dans la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2001, et qui rappelle solennellement que *"les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes"*, précision utile à l'adresse des pays qui prétendraient entrer dans l'Union avant d'avoir mis un terme aux conflits qui les opposeraient à leurs voisins. *"Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action."*

La Convention européenne prend cependant soin de préciser que *“l'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples d'Europe”*. Concilier la richesse des identités nationales et la nécessaire émergence d'une conscience européenne commune pose d'emblée le problème de la formation du citoyen européen.

3.2. La formation des futurs Européens

La lente constitution du *demos* européen représente un enjeu immense pour l'Europe. La stabilité des institutions communautaires dépend étroitement de la consistance de cette citoyenneté européenne proclamée dans le traité de Maastricht, mais pas encore ancrée dans les faits. Sans conscience d'appartenance, sans vouloir vivre ensemble, les institutions communautaires resteront pour les citoyens des abstractions. À l'inverse, la conscience de notre passé partagé, pour le meilleur et pour le pire, et un projet commun sont le meilleur ciment de la construction européenne et la condition de la légitimité de nos institutions communautaires.

Comment et à quelles conditions œuvrer au façonnage d'un substrat citoyen commun, voire d'un peuple européen ? La réponse de ces cinquante dernières années tient en un mot : mobilité. C'est

elle qui tisse ses liens de dépendance concrète. La réalité économique en a été profondément modifiée. Mais celle-ci est aujourd'hui insuffisante pour les hommes.

La promotion de la mobilité des hommes répond à cette double exigence d'épreuve de l'autre et de rencontre d'une part, de respect de la diversité d'autre part. Les évolutions seront lentes, la jeunesse doit être notre priorité. L'éducation constitue le levier majeur de ces évolutions.

Des efforts importants ont été menés par les États membres et la Commission : échanges d'étudiants et d'enseignants, harmonisation des diplômes dans l'enseignement supérieur grâce au système LMD (Licence Master Doctorat). C'est plus une orientation qu'un droit à proprement parler. Il reste que ces passerelles sont encore trop limitées : Erasmus n'a concerné que 2 % des étudiants européens.

3.2.1. Enrichir les points de vue historiques par une approche comparative

Afin d'atténuer le caractère trop souvent national de l'enseignement de l'histoire et de la géographie, il importe d'introduire dans les programmes scolaires une approche comparative, qui tienne compte de la diversité des points de vue.

Les cours d'histoire du secondaire pourront ainsi inclure deux ou trois modules d'histoire d'autres nations européennes. Ces modules ne chercheront pas à donner une vision d'ensemble, forcément superficielle de l'histoire des autres nations européennes, mais à lire la période étudiée du point de vue national et du point de vue d'une autre nation européenne. Un relief particulier pourra également être apporté à la construction européenne du point de vue des différents États. Les programmes devront enfin souligner le rôle des bâtisseurs de nations qui ont su unir des peuples.

3.2.2. Développer l'enseignement des langues étrangères

L'initiation à une langue étrangère européenne dès l'enseignement primaire doit être favorisée, en systématisant le recours à des "lecteurs natifs". Un système de bourses cofinancé par les États, les collectivités locales et l'Union européenne devra être mis en place à cet effet. L'enseignement de deux langues européennes dès le secondaire doit devenir la norme.

3.2.3. Amplifier massivement les échanges universitaires

Le nécessaire développement des échanges universitaires passe par :

- L'obligation d'effectuer une partie de sa scolarité dans un autre pays européen pour l'obtention de certains diplômes, ce qui est déjà possible depuis la mise en place du système *European Credit Transfer System* (ECTS).

Une telle obligation répond à la fois au souhait des étudiants et des entreprises destinées à les employer. Cette exigence devrait progressivement être étendue à la quasi-totalité des formations post-baccalauréat à finalité professionnelle.

- La concentration des universités sur un nombre restreint d'établissements partenaires afin de faciliter l'intégration des cursus académiques pour les étudiants et par là même une plus grande fluidité des échanges.

La multiplication des partenaires nuit en effet bien souvent à la qualité des échanges tant il paraît difficile d'établir des accords sérieux avec des établissements souvent peu connus.

3.2.4. Promouvoir des pôles d'enseignement supérieur européens à vocation mondiale

Il convient de promouvoir un réseau européen de pôles universitaires à même de soutenir la concurrence des meilleures universités américaines.

Des pôles universitaires à vocation mondiale cherchent déjà à accueillir les meilleurs étudiants et

les meilleurs professeurs. Parmi ceux-ci, les grands pôles universitaires américains sont particulièrement actifs : on dénombre près de 40 % d'étudiants étrangers au MIT et 30 % à Stanford. Près de 50 % des thèses soutenues aux États-Unis dans le domaine des sciences et technologies le sont par des étrangers, lesquels constituent une part importante des effectifs des laboratoires de recherche américains. À partir de la standardisation des diplômes (3-5-8), de véritables marques universitaires mondiales émergent en Europe (Oxford, Cambridge, Heidelberg, Salamanque, etc.).

Pour répondre aux besoins de mobilité des étudiants et de cohérence académique ressentis par les étudiants comme par les entreprises, l'Europe pourrait favoriser la constitution de groupements d'établissements d'enseignement supérieur fondés sur une double exigence :

- soutenir la concurrence des universités américaines de la *World League* en qualité et notoriété ;
- favoriser une approche concrète de la citoyenneté européenne par la promotion de la mobilité.

Un groupement rassemblerait quelques établissements (ou départements universitaires) nationaux européens existants décidés à promouvoir une formation intégrée de leurs étudiants. Les étudiants seraient engagés dans des cursus universitaires répartis au sein de trois pays européens pour un master, comprenant trois années dans

le pays d'origine et deux au moins dans deux autres États membres de l'Union européenne. Ceci suppose d'harmoniser préalablement les programmes de formation entre les établissements, raison pour laquelle il convient de se limiter à un nombre restreint d'établissements par groupement. Les promotions d'étudiants de ces groupements multilingues seraient ainsi largement européennes.

À cette fin, l'Union européenne et les États membres devront sélectionner et labelliser 25 pôles sur des critères explicites de taille critique, de niveau de recherche, de gouvernance, d'ouverture et de rayonnement international, de conditions d'accueil d'étudiants extérieurs à l'Union. De même, ils devront les financer massivement dans le cadre de contrats d'une durée de cinq ans (de l'ordre de 50 millions d'euros par pôle et par an).

Imprimé en France
Dépôt légal: en cours
ISBN: en cours
Achevé d'imprimer en janvier 2003