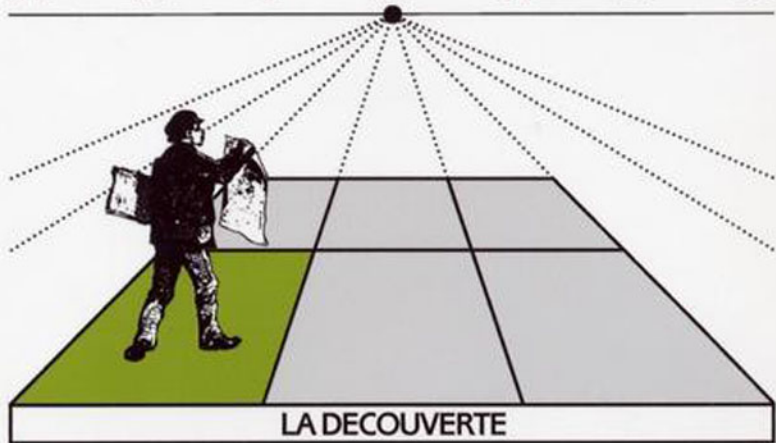


Christian Hen
Jacques Léonard

L'Union européenne

R E P È R E S



Christian Hen
Jacques Léonard

L'Union européenne

DOUZIÈME ÉDITION



La Découverte

9 bis, rue Abel-Hovelacque
75013 Paris

Catalogage Électre-Bibliographie

HEN, Christian*LÉONARD, Jacques

L'Union européenne. — 12^e éd. — Paris : La Découverte, 2004. — (Repères ; 170)

ISBN 2-7071-4390-1

Rameau :

Union européenne

Dewey :

327.5 : Relations internationales. Politique étrangère. Ententes.
Alliances. Relations inter-États
337.4 : Économie internationale. Coopération économique en
Europe

Public concerné :

1^{er} cycle - Prépas, DEUG

Le logo qui figure au dos de la couverture de ce livre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, tout particulièrement dans le domaine des sciences humaines et sociales, le développement massif du photocopillage.

Le code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc qu'en application des articles L. 122-10 à L. 122-12 du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction à usage collectif par photocopie, intégralement ou partiellement, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris). Toute autre forme de reproduction, intégrale ou partielle, est également interdite sans autorisation de l'éditeur.

Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit d'envoyer vos nom et adresse aux Éditions La Découverte, 9 bis, rue Abel-Hovelacque, 75013 Paris. Vous recevrez gratuitement notre bulletin trimestriel **À la Découverte**. Vous pouvez également retrouver l'ensemble de notre catalogue et nous contacter sur notre site www.editionsladecouverte.fr.

Introduction

Le 1^{er} mai 2004, on a assisté à la réunification du continent européen et à la fin véritable du partage du monde décidé à Yalta en 1945, par Roosevelt, Staline et Churchill. En effet, huit pays de l'Europe centrale et orientale qui appartenaient jusqu'en 1989 au bloc soviétique ont rejoint l'Union européenne. Ce sont quatre pays de l'Europe centrale : Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie ; trois républiques de l'ex-Union soviétique (les trois pays baltes : Lettonie, Lituanie, Estonie) et une république de l'ex-Yougoslavie : la Slovénie. Il faut ajouter l'adhésion de deux îles de la Méditerranée : Chypre et Malte. L'UE comporte désormais vingt-cinq pays et 450 millions d'habitants, devenant ainsi le troisième plus grand ensemble démographique du monde après la Chine et l'Inde. Il s'agit d'une formidable chance pour l'avenir du projet européen mais en même temps de la source d'énormes défis. La vocation originelle de la Communauté (consolidation de la paix et de la démocratie) se définissait par rapport à sa double appartenance au « monde libre » et à l'alliance atlantique. Cette vision d'un avenir commun était largement partagée, rendant plus facile la coopération, tel n'est plus le cas aujourd'hui. De plus, l'élargissement va rendre de plus en plus difficile le processus de décision et ne peut avoir lieu sans une réforme des institutions actuelles. On ne peut pas décider à vingt-cinq comme on décide à six ou même à quinze. Jusqu'ici les institutions européennes n'ont fait l'objet que d'adaptations ou améliorations pour tenir compte du nombre des membres et d'un réel souci de démocratisation. Ce fut le cas de diverses modifications du traité de Rome intervenues depuis 1958 avec l'Acte unique européen qui remplace en grande partie le vote à l'unanimité par le vote à majorité au sein du Conseil de ministres, mais surtout avec le traité de Maastricht qui, pour la première fois, confère un pouvoir de codécision législative au Parlement européen. Le traité d'Amsterdam en 1997 n'a fait que confirmer et amplifier cette innovation. Mais aujourd'hui de telles adaptations ne suffisent plus. Si on veut que les institutions de l'Europe à vingt-cinq continuent à fonctionner et puissent garder une certaine efficacité, il faut des modifications en profondeur. De ce

point de vue, le traité de Nice, adopté en décembre 2000 et entré en vigueur en 2003, qui était censé répondre à cette attente, constitue un demi-échec.

Certes, la règle du vote à la majorité qualifiée a été étendue puisque pas moins de trente articles du traité ont été modifiés dans ce sens, mais l'unanimité reste la règle dans des domaines aussi importants que le social, la fiscalité ou encore les échanges de biens culturels. Les États membres ont pu se mettre d'accord sur une réforme des institutions, mais celle-ci est plus un aménagement des règles existantes pour tenir compte de l'élargissement qu'une véritable mutation du cadre institutionnel. Le débat sur la pondération des voix au sein du Conseil a d'ailleurs été le théâtre d'un affrontement sans merci des intérêts nationaux.

Or, l'Union européenne a besoin d'un nouveau pacte fondateur pour résoudre l'équation impossible entre les élargissements successifs, l'approfondissement de la construction européenne et la recherche d'une efficacité et d'une représentativité accrues. Le « fédéralisme à l'envers », qui a caractérisé les quarante dernières années de la construction européenne, arrive à son terme : aussi longtemps que l'Europe ne parviendra pas à se doter d'une véritable identité politique, elle sera condamnée à rester une puissance inachevée.

Le débat engagé depuis Nice pourra peut-être permettre de résoudre ce problème majeur. En effet, conscients de leur demi-échec, les chefs d'État et de gouvernement ont souhaité inscrire à l'acte final de la conférence une déclaration sur l'« avenir de l'Union ». Dans ce texte, ils estiment notamment qu'il faudrait s'interroger sur une délimitation plus claire des compétences entre l'Union européenne et les États membres, et envisager sérieusement une simplification des traités afin de les rendre plus clairs et plus lisibles pour les citoyens. Comme prévu par ce texte, le Conseil européen de Laeken a adopté le 15 décembre 2001 une déclaration dans laquelle il évoque les questions que pose l'avenir de l'Union et surtout crée une Convention composée de 105 membres comprenant des représentants des États membres ainsi que des pays candidats, des représentants des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission. Cette convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing a commencé ses travaux le 28 février 2002. Le texte de la Constitution a été remis aux chefs d'État et de gouvernement le 20 juin 2003 au Conseil européen de Thessalonique. S'agissant d'un projet de traité international et conformément aux règles en vigueur en Europe pour la révision des traités, il a été soumis à la discussion au sein d'une conférence intergouvernementale qui s'est ouverte le 3 octobre 2003. Après avoir été rejeté au Conseil européen de Bruxelles par les chefs d'État et de gouvernement, le projet a finalement été adopté au Conseil européen de Bruxelles du 18 juin 2004 après quelques modifications. Après la signature du traité s'ouvrira ensuite une période de ratification longue et difficile qui ne peut laisser espérer une entrée en vigueur avant 2006, voire 2009.

I / La logique de la Communauté : une intégration économique approfondie

Aussi loin que l'on remonte dans les projets de construction européenne, le débat coopération/intégration a toujours agité leurs auteurs. Faut-il réaliser l'union de l'Europe à partir d'un rapprochement entre les États qui ne remettrait pas en cause leur souveraineté, ou bien doit-on instaurer une autorité commune supranationale qui pourrait imposer ses vues aux différentes parties de l'Union ? Dans l'histoire de l'idée européenne, c'est souvent la seconde solution qui a eu la préférence des écrivains, poètes et philosophes. Déjà en 1306, Dante, dans *La Divine Comédie*, considère que le seul moyen de construire l'Europe est d'avoir un empereur au-dessus des autres souverains ; ce faisant, il ne fait que traduire le rêve du Moyen Âge, qui est la reconstitution de l'unité un moment réalisée par Charlemagne. Les utopies les plus célèbres des XVII^e et XVIII^e siècles vont également dans le sens de l'intégration. Ce sont les projets d'organisation européenne de Sully (1620-1635), de l'abbé de Saint-Pierre (1713-1717) et surtout le *Projet de paix perpétuelle* d'Emmanuel Kant (1795). Napoléon, « souverain d'Europe », a peut-être réalisé ces rêves d'unification, mais il l'a fait par la conquête et contre la volonté des peuples européens eux-mêmes.

L'effondrement de l'Empire marque en tout cas la fin des tentatives d'intégration pour longtemps. Le XIX^e siècle, siècle des nationalismes, n'est guère favorable à l'idée d'union de l'Europe, ce qui n'empêche pas les écrivains de s'y intéresser avec autant d'intensité (voir encadré p. 7). La « petite phrase » de Victor Hugo sur les « États-Unis d'Europe » est restée célèbre... L'expression fera fortune puisqu'elle sera reprise par Aristide Briand en 1929 dans un discours devant la Société des nations et par Winston Churchill en 1946. Mais la réalité politique restait alors fort éloignée des constructions intellectuelles.

La guerre de 1870 se termine par la constitution des États européens en deux alliances rivales qui portent en elles les germes de nouveaux affrontements sanglants. Les deux guerres mondiales ne font que confirmer et accroître la division de l'Europe. L'idée d'intégration ne fait sa réapparition qu'après le second conflit mondial : la construction européenne est alors considérée comme le seul moyen d'éviter un nouvel affrontement. C'est la

Les idées sur l'Europe au XIX^e siècle

- **Le plan de Saint-Simon (1814)** : la construction de l'Europe doit se faire autour d'une alliance entre la France et l'Angleterre, pays autour desquels viendront se grouper les autres peuples au fur et à mesure de leur libération et de leur accession à des institutions représentatives. Il propose que la France et l'Angleterre forment un « grand Parlement » composé d'une chambre haute (pairs héréditaires) et d'une chambre basse (représentants élus des corporations). À la tête de l'Europe, il place un roi « chef scientifique et politique » et prévoit le prélèvement d'un impôt.

- **Mazzini** : républicain italien exilé à Marseille, il crée en 1831 le mouvement « Jeune Italie » et écrit dans le manifeste qui accompagnera cette création que « la constitution des unités nationales est le présage de la grande fédération européenne qui doit unir dans une seule association toutes les familles de l'ancien monde. La fédération des peuples libres effacera les divisions des États, voulues, fomentées par des despotes, et ainsi disparaîtront les rivalités de races et se consolideront les nationalités telles que le veulent

le droit et les besoins locaux ». Mazzini fonde en 1834 le mouvement « Jeune Europe ».

- **Victor Hugo** : préside le 21 août 1848, à Paris, le congrès de la paix et propose l'union de l'Europe fondée sur le suffrage universel. « Un jour viendra où, vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez dans une unité supérieure et vous constituerez la fraternité européenne... Un jour viendra où les boulets seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le véritable arbitrage d'un sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le Parlement est à l'Angleterre, ce que la Diète est à l'Allemagne et ce que l'Assemblée législative est à la France. » Par la suite, il réclamera la constitution des États-Unis d'Europe.

- **Proudhon** : *Du principe fédératif* (1863) ; *De la capacité juridique des classes ouvrières* (1865). Pour lui, l'union de l'Europe passe par la constitution d'une fédération qui doit être d'abord réalisée dans le cadre géographique de l'État et qui seule permet de libérer les individus de l'étatisme. L'Europe doit être une « fédération de fédérations ».

signification profonde du congrès des fédéralistes européens qui se tient à La Haye du 7 au 10 mai 1948, dont les conclusions vont dans le sens d'une Europe intégrée. Pourtant, les pays n'étaient pas encore préparés à une telle évolution.

À cette époque, le choix se porte sans hésitation sur la coopération, c'est-à-dire la création d'organisations internationales classiques dans lesquelles les États sont représentés à égalité, ce qui permet de sauvegarder leurs intérêts réciproques. Les projets d'intégration qui suscitent de la part des États certains sacrifices et certains abandons de souveraineté au profit des organes dirigeants des organisations internationales mises en place ne seront formulés que dans les années 1950 pour aboutir à la création de la *Communauté européenne du charbon et de l'acier* (traité CECA du 18 avril 1951), de la *Communauté économique européenne* et de l'*Euratom* (traité CEE et CEEA du 25 mars 1957). Encore cette intégration ne correspond-elle pas exactement aux vœux des partisans de la supranationalité, d'autant plus que, à partir des années 1970, la Communauté a connu une crise grave dont les aspects sont multiples (crise économique, financière et institutionnelle) ; les institutions

sont bloquées et incapables de prendre des décisions ; le Marché commun n'existe pas ; de nombreux obstacles sont maintenus aux frontières tant pour les personnes que pour les marchandises. Aussi, à partir de 1985, va-t-on assister à une tentative de relance de l'intégration, d'abord à travers l'Acte unique européen, signé les 17 et 28 février 1986, qui a pour objectif la réalisation du Marché intérieur pour le 1^{er} janvier 1993, puis dans le traité d'Union politique adopté par les chefs d'État et de gouvernement au sommet de Maastricht, les 9 et 10 décembre 1991.

1. Les origines : le choix d'organisations de coopération (1945-1951)

À la fin du second conflit mondial, l'Europe est ruinée, dévastée. Pour maintenir leur situation économique, les États européens doivent s'unir, mais lesquels et comment ? *A priori*, les États de l'Europe de l'Est, y compris l'URSS, n'étaient pas exclus. Pourtant, ils vont refuser, craignant une remise en cause de leur souveraineté. Dès lors, l'union va se faire entre les États de l'Europe occidentale à l'initiative et avec l'aide des États-Unis. C'est la proposition du général Marshall, le 5 juin 1947, de fournir une aide de 13 milliards de dollars à l'Europe qui aboutit à la création de l'OECE (Organisation européenne de coopération économique) par la Convention de Paris du 16 avril 1948. L'OECE est transformée en OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) par une Convention du 14 décembre 1960. Auparavant, certains États européens avaient décidé de s'unir sur le plan militaire dans le cadre de l'UEO (Union de l'Europe occidentale), créée par le traité de Bruxelles du 17 mars 1948, et de l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord, signé le 4 avril 1949). Enfin, la création du Conseil de l'Europe le 5 mai 1949 fait suite au congrès de La Haye. Dans toutes ces organisations (voir encadré p. 9), la souveraineté des États est garantie par la mise en place de structures intergouvernementales et par la définition de domaines d'action limités.

Des structures intergouvernementales

L'exemple du Conseil de l'Europe est le plus caractéristique : les fédéralistes européens, réunis à La Haye en 1948, s'étaient prononcés sans ambiguïté pour une Europe intégrée sur le plan institutionnel. N'avaient-ils pas affirmé dans leur manifeste : « Nous voulons une assemblée européenne où soient représentées les forces vives des nations. » La France est favorable à une telle proposition et la défendra dans les négociations qui précéderont la création du Conseil de l'Europe. En revanche, l'Angleterre s'y oppose vivement en insistant sur l'importance du Conseil des ministres, organe qui permet de sauvegarder l'autorité des États.

Les grandes dates de la construction européenne

- 9 mai 1950** : discours de Robert Schuman : propose de placer les productions française et allemande de charbon et d'acier sous une autorité commune.
- 18 avril 1951** : signature à Paris du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).
- 25 mars 1957** : signature à Rome des traités CEEA (Communauté européenne de l'énergie atomique) et CEE (Communauté économique européenne).
- 30 janvier 1962** : entrée en vigueur des premiers règlements sur la politique agricole commune (PAC) ; création du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole).
- 8 avril 1965** : traité de fusion des exécutifs des trois Communautés (Conseil des ministres et Commission).
- 30 janvier 1966** : compromis de Luxembourg, qui met fin à la crise ouverte par la France en juin 1965 (politique de la chaise vide) et qui impose l'unanimité pour les décisions importantes.
- 16 juillet 1968** : élimination totale des droits de douane entre les Six et mise en place du tarif douanier commun.
- 21 avril 1970** : décision du Conseil portant création des ressources propres à la Communauté.
- 22 janvier 1972** : signature du traité d'adhésion de l'Angleterre, du Danemark et de l'Irlande (effet au 1^{er} janvier 1973).
- 28 février 1975** : signature de la première Convention de Lomé entre la CEE et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).
- 20 septembre 1976** : décision d'élire les députés européens au suffrage universel.
- 28 mai 1979** : traité d'adhésion de la Grèce (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1981).
- 7 et 10 juin 1979** : premières élections du Parlement européen au suffrage universel.
- 12 juin 1985** : signature, à Madrid et à Lisbonne, des traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1986).
- 14 juin 1985** : la Commission transmet au Conseil un *Livre blanc* sur l'achèvement du Marché intérieur d'ici à 1992 (300 propositions).
- 17 et 28 février 1986** : signature, à Luxembourg et à La Haye, de l'Acte unique européen modifiant le traité de Rome et prévoyant la réalisation du Marché intérieur pour le 1^{er} janvier 1993 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1987).
- 13 février 1988** : accord au Conseil européen de Bruxelles sur la réforme du financement des Communautés.
- 19 juin 1990** : signature entre la France, l'Allemagne et le Benelux de la Convention de Schengen sur la libre circulation des personnes.
- 9 et 10 décembre 1991** : sommet de Maastricht : accord sur le traité d'Union économique et monétaire (UEM) et sur le traité d'Union politique.
- 7 février 1992** : signature du traité de Maastricht.
- 1^{er} novembre 1993** : entrée en vigueur du traité de Maastricht.
- 1^{er} janvier 1995** : adhésion de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche.
- 2 octobre 1997** : signature du traité d'Amsterdam.
- 12-13 décembre 1997** : lancement par le Conseil européen de Luxembourg du processus d'adhésion des 10 pays candidats d'Europe centrale et orientale et de Chypre.
- 2 mai 1998** : liste des 11 pays participant à l'euro à compter du 1^{er} janvier 1999 arrêtée par le Conseil européen de Bruxelles.
- 1^{er} mai 1999** : entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.
- 26 février 2001** : signature du traité de Nice.
- 15 décembre 2001** : **sommet de Laeken** : création de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne présidée par Valéry Giscard d'Estaing.
- 1^{er} janvier 2002** : entrée en vigueur effective de l'euro.
- 1^{er} février 2003** : entrée en vigueur du traité de Nice.
- 20 juin 2003** : présentation du projet de Constitution par le président Giscard d'Estaing au Conseil européen de Thessalonique.
- 1^{er} mai 2004** : adhésion de dix nouveaux pays : huit PECSOs (Pologne; Hongrie; République tchèque; Slovaquie; Slovaquie; Slovaquie; Estonie; Letonie; Lituanie), Chypre et Malte.
- 18 juin 2004** : adoption du projet de Constitution par les chefs d'État et de gouvernement au sommet de Bruxelles.

Finalement, la structure institutionnelle du Conseil de l'Europe sera le résultat d'un compromis entre ces deux positions. Certes, pour la première fois, une organisation internationale comprend une assemblée qui ne représente pas seulement les gouvernements des États membres puisqu'elle est composée de parlementaires des différents pays choisis par les parlements nationaux (sauf pour l'Angleterre dont les représentants sont choisis par le gouvernement). Mais cette assemblée ne dispose que d'un pouvoir consultatif et ne peut pas prendre de décisions ; le véritable pouvoir est détenu par le Conseil des ministres dans lequel chaque gouvernement dispose d'un représentant. La présidence est exercée à tour de rôle par des représentants des États membres par ordre alphabétique pour éviter de donner une prime aux représentants des grands États. Enfin et surtout, sauf cas particulier prévu dans les statuts, les décisions sont prises à l'unanimité, ce qui revient à donner une sorte de droit de veto à chaque État. Enfin le secrétariat est un simple organe administratif d'exécution des décisions. Ainsi, malgré quelques particularités importantes, le Conseil de l'Europe reste bien, du point de vue de sa structure, une organisation internationale classique.

Cette constatation s'impose avec d'autant plus d'évidence pour l'UEO et l'OECE. Ici encore, l'organe souverain est le Conseil des ministres qui statue à l'unanimité... De toute façon, l'OECE, devenue OCDE en 1960, n'est même plus une organisation européenne au sens géographique du terme puisqu'elle comprend des membres extérieurs comme les États-Unis ou le Japon. Dès lors, la structure intergouvernementale était la seule qui pouvait convenir ; il n'empêche qu'on est loin des propositions des mouvements fédéralistes... De toute façon, ces organisations n'ont que des ambitions limitées en ce qui concerne leur domaine d'action.

Des domaines d'intervention limités

Toutes les organisations nées de la coopération ont un domaine d'action restreint même si parfois leur statut pose le principe d'une compétence générale. L'Union de l'Europe occidentale (UEO) a vu son action essentiellement consacrée à la défense européenne et aux questions militaires. En 1954, elle apparaît comme un succédané de la CED (la Communauté européenne de défense était un projet d'union militaire de l'Europe ; il a échoué le 30 août 1954 lorsque le Parlement français a refusé de le ratifier). En réalité, cette action deviendra très vite résiduelle car l'UEO va intervenir dans le même cadre que l'OTAN.

L'OTAN combine des structures militaires et civiles. À la tête des premières se trouve le commandement militaire intégré, organisé autour du commandement suprême allié en Europe (SACEUR), dont le siège est à Bruxelles, dirigé par un général américain (les dernières années : les généraux Haig puis Rogers), et un commandement suprême atlantique (SACLANT), dont le siège est à Norfolk (États-Unis). Depuis 1966, la France, à l'initiative du général de Gaulle, ne fait plus partie des structures intégrées

Les États membres des organisations de coopération

UEO : Benelux, France, Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne, Italie, Espagne, Portugal, Grèce.

OCDE : 30 membres : République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, France, Suède, Suisse, Turquie, Corée, Mexique, Canada, États-Unis, Japon, Finlande, Australie, Nouvelle-Zélande, Slovaquie, Pologne, Hongrie, République tchèque.

Conseil de l'Europe (45 pays) : Benelux, France, Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Italie, Norvège, Suède, Grèce, Turquie (1949), Islande (1950), République fédérale d'Allemagne (1951), Autriche (1956), Chypre (1961), Suisse (1963), Malte (1965), Portugal (1976), Espagne (1977), Liechtenstein (1978), Saint-Marin (1988), Finlande (1989), Hongrie (1990), Pologne (1991), Bulgarie (1992), Estonie, Lituanie, Slovaquie, République tchèque, Roumanie (1993), Principauté d'Andorre (1994), Albanie, Ukraine, Moldavie, Lettonie (1995), Russie, ARYM, Croatie (1996), Géorgie (1999), Arménie (2001), Azerbaïdjan (2001), Bosnie-Herzégovine (2002), Serbie-Monténégro (2003).

OTAN : États-Unis, Canada, Belgique, Danemark, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni (1949), Grèce, Turquie (1952), République fédérale d'Allemagne (1955), Espagne (1982), Pologne, Hongrie, République tchèque (1999), Slovaquie, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, Estonie, Lituanie, Lettonie (2004).

(les forces françaises ne sont plus sous commandement étranger, et les bases américaines en France ont été démantelées), mais elle reste membre de l'Alliance atlantique. Les structures civiles sont placées sous la direction du Conseil de l'Atlantique Nord, dont le secrétariat général est traditionnellement assuré par un Européen. Il existe aussi de nombreux comités du Conseil à compétence élargie (affaires politiques, économiques, etc.), ou techniques (plans civils d'urgence, etc.). Ainsi, l'hégémonie américaine apparaît tant sur le plan civil que militaire. On la retrouve dans des organisations à la création desquelles les États-Unis ont contribué, et dont ils font aujourd'hui partie : c'est le cas de l'OECE puis de l'OCDE. L'objectif de l'OECE était, outre la répartition de l'aide américaine, la création d'une véritable coopération économique entre les États européens ; même si elle n'a pas réussi à atteindre ce but, l'activité de l'OECE a été particulièrement positive dans deux domaines : elle a permis une certaine libération des échanges par la suppression des contingents mis en place à la suite de la crise de 1929 et, par la création de l'Union européenne des paiements, elle a rendu possible la limitation des déséquilibres des balances de paiements des États. En 1960, la transformation de l'OECE s'imposait puisque l'aide provenant du plan Marshall prenait fin et que la libération des échanges était désormais réalisée dans le cadre de l'Europe des Six. Dès lors, l'objectif fixé à la nouvelle organisation apparaît plus vaste puisqu'il s'agit d'aboutir au rapprochement des politiques économiques des États, mais elle peut

intervenir dans des domaines plus précis tels que les échanges internationaux, l'environnement, le domaine social.

En fait, les organes de l'OCDE apparaissent surtout comme des organes d'études et de réflexion dans le domaine économique. En aucun cas il ne s'agit de tenter d'infléchir la politique économique des États. L'activité de l'OCDE ne peut porter atteinte à leur souveraineté.

On ne peut porter le même jugement sur le Conseil de l'Europe. Ici, le pouvoir de décision existe, mais dans un domaine extrêmement réduit, même s'il est important, celui de la *reconnaissance et de la protection des droits de l'homme*. C'est l'objet de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950. La Convention est entrée en vigueur le 3 septembre 1953 après dix ratifications. Actuellement, elle lie les trente-cinq États membres du Conseil de l'Europe.

La France n'a ratifié la Convention qu'en 1974, pendant l'intérim d'Alain Poher. Jusque-là, de nombreux arguments juridiques avaient été avancés pour expliquer ce refus : le délai de garde à vue prévu par la législation française, le monopole de la radiodiffusion, l'article 16 de la Constitution, autant de dispositions considérées comme incompatibles avec la Convention. En fait, l'argument véritable était politique : c'était l'affaire d'Algérie et la crainte de la France, si elle ratifiait le texte, de voir les organes de la Convention s'immiscer dans cette affaire...

Le contenu de la Convention ne présente guère d'originalité ! Les droits qui sont reconnus dans le texte sont ceux qui figurent dans toutes les déclarations existant dans les États membres, c'est-à-dire les droits individuels classiques : sûreté, liberté d'expression, liberté de communication... à l'exclusion des droits économiques et sociaux. L'accord des États sur une reconnaissance commune était ici d'autant plus facile qu'ils partageaient la même idéologie libérale.

L'originalité et la spécificité de la Convention européenne des droits de l'homme se situent essentiellement dans le système de protection mis en place. La Convention crée en effet à l'origine *deux organes chargés de garantir les droits* : la Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme. Aujourd'hui, seule subsiste la Cour dont le siège est à Strasbourg.

Celle-ci est composée d'un nombre de membres égal à celui du Conseil de l'Europe. Les magistrats sont élus par l'assemblée consultative. L'aspect le plus caractéristique est ici la possibilité qu'ont les individus de saisir directement la Commission, à condition que les États dont ils sont ressortissants aient accepté les voies de recours individuels. La France ne l'a fait que le 20 octobre 1981. Dans ses décisions, la Cour n'hésite pas à sanctionner les États, même si des intérêts politiques importants sont en jeu. Ainsi, dans une affaire Klaas du 6 septembre 1978, la Cour a sanctionné des pratiques utilisées par le Royaume-Uni en Irlande du Nord en vue de faire face à la situation de crise. Ces pratiques, qui consistaient à faire subir aux personnes

détenues dans des « centres non identifiés » des interrogatoires « poussés », n'ont pas été assimilées à des tortures, mais ont été considérées comme constituant des traitements inhumains et dégradants. Par son action en matière de droits de l'homme, le Conseil de l'Europe va dans le sens de l'union, et des institutions comme la Commission des droits de l'homme ou la Cour peuvent être considérées comme des institutions supranationales plus proches de celles de la CEE que de celles de l'OCDE ou de l'UEO. D'un certain point de vue, elles participent plutôt de l'œuvre d'intégration que de l'œuvre de coopération. Cette structure a aujourd'hui évolué puisqu'un protocole n° 11, ouvert à la signature le 11 mai 1994 et désormais entré en vigueur, supprime la Commission des droits de l'homme et fait de la Cour de Strasbourg l'unique organe de protection. À l'heure actuelle, dans un souci de clarification et de simplification, la Commission européenne des droits de l'homme a été supprimée. Seule subsiste la Cour dont le siège est à Strasbourg.

2. Le choix de l'intégration économique : les Communautés européennes (1951-1970)

Un peu d'histoire...

L'idée d'une intégration plus poussée des États européens va à nouveau faire son apparition à partir des années 1950 et alors que les premières institutions européennes nées de l'après-guerre développent déjà leur action. Cependant, à la différence de ce qui s'était produit pendant des siècles, ce ne sont plus des écrivains, des philosophes ou des poètes qui vont développer l'idée d'Europe, mais des hommes politiques, diplomates ou chefs d'État, qui auront pour ambition de la traduire dans des réalisations concrètes.

À ce stade crucial de la construction européenne, quelques hommes ont joué un rôle essentiel ; le premier est Jean Monnet qui, sans élaborer directement les différents projets d'union de l'Europe, va les inspirer fortement. C'est le cas avec la création de la CEECA, en 1951. À cette époque, les États-Unis, pour des raisons stratégiques, souhaitent un renforcement de l'Allemagne face à la puissance du bloc soviétique. Mais cela ne peut se faire que dans le cadre d'une reconstruction de l'économie allemande qui passe par un développement de sa production de charbon et d'acier limitée par le statut d'occupation et auquel la France est hostile. Pour Jean Monnet, la solution consiste à mettre en commun les productions française et allemande en les plaçant sous la direction d'une Haute Autorité, organe supranational composé de membres indépendants. C'est ce que propose Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, dans son célèbre discours prononcé le 9 mai 1950, qui sera suivi de la signature du traité CEECA le 18 avril 1951. L'Angleterre, soucieuse de préserver sa souveraineté, refuse d'y

adhérer. La CECA regroupe donc la France, l'Allemagne, le Benelux, et l'Italie.

Après les échecs des tentatives de création de Communauté politique (1953) et de Communauté européenne de défense (1954), c'est encore Jean Monnet qui va relancer l'idée européenne en créant le comité d'action pour les États-Unis d'Europe. L'action du comité est directement à l'origine de la conférence des ministres des Affaires étrangères des Six à Messine (1^{er} et 2 juin 1955) qui vont confier le soin à Henri Spaak d'établir un projet de communauté économique européenne dont l'aboutissement sera la *signature des deux traités de Rome* (CEE et CEEA [Communauté européenne de l'énergie atomique]) le 25 mars 1957.

À partir de cette date, ce sont les chefs d'État qui prennent le relais des diplomates et la construction européenne est renforcée par le rapprochement de deux pays, la France et l'Allemagne, et la rencontre de deux hommes : de Gaulle et Adenauer. Certes, de Gaulle est hostile à l'idée de fédération, telle qu'elle avait été exprimée par Jean Monnet. Cependant, son action permet de résister à l'offensive de l'Angleterre qui, dès cette époque, aurait souhaité que l'Europe se dilue dans une sorte de zone de libre-échange. Elle créera d'ailleurs l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui comprend sept États : Angleterre, Autriche, Danemark, Norvège, Portugal, Suède et Suisse.

Pourtant, en 1961, devant le succès du Marché commun, l'Angleterre demande son adhésion, poussée sans doute dans ce sens par les États-Unis favorables au développement de la CEE dans laquelle ils voient avant tout un débouché considérable pour leurs exportations. D'autant plus qu'ils peuvent espérer en faire un instrument d'une libéralisation généralisée des échanges mondiaux. Dans cette optique, l'entrée de l'Angleterre ne peut que leur être favorable. S'il s'agissait là d'une stratégie, on peut considérer que le général de Gaulle y fera échec en y opposant son veto dans sa célèbre conférence de presse du 14 janvier 1963. Mais en même temps, par son refus de l'élargissement, la France ouvre une crise grave des institutions communautaires.

De Gaulle ne manque pas une occasion de manifester son hostilité à toute construction fédéraliste. La crise de l'Europe politique est déjà ouverte. En revanche, au même moment, *l'intégration économique* se réalise conformément aux objectifs que s'étaient fixés les auteurs du traité de Rome. Dans leur esprit, c'est avant tout l'idée de créer un *Grand Marché* qui a prédominé en raison de tous les avantages techniques et financiers attachés à une telle création : transformation des structures de production, spécialisation plus poussée, qui se traduit par une baisse des coûts de production et donc à terme un relèvement des niveaux de vie. Pour réaliser cette intégration économique, deux types d'action sont nécessaires.

L'intégration négative

Elle consiste à faire disparaître tous les obstacles à la libre circulation pouvant exister dans les États au moment de la mise en œuvre du traité de Rome, c'est-à-dire en janvier 1958. Mais cette action strictement négative dans laquelle la Communauté européenne procède essentiellement par voie d'interdictions ne peut être suffisante. Elle doit être complétée par des mesures visant à rapprocher les législations entre les États membres. En effet, il ne sert à rien, par exemple, de poser le principe de la liberté d'établissement des entreprises à l'intérieur de la CEE si les charges fiscales ou sociales qui sont prévues dans les différents États ne sont pas harmonisées. De la même manière, le principe de la liberté d'établissement et de prestation de services des médecins et des avocats serait vidé de tout son sens si un effort d'harmonisation des législations sur la formation universitaire n'était pas entrepris (problème de l'équivalence des diplômes).

La suppression des obstacles à la libre circulation. — C'est sans doute l'élément le plus souvent avancé pour caractériser l'action de la Communauté européenne. C'est notamment le cas pour la libre circulation des marchandises qui amène certains à réduire la Communauté européenne à une union douanière. Celle-ci consiste à substituer un seul territoire douanier aux six territoires des pays composant la Communauté (plus tard aux dix, puis aux douze). De ce point de vue, elle se rapproche de la zone de libre-échange qui entraîne également une suppression des droits de douane et des contingents. Mais l'union douanière va plus loin puisqu'elle doit aboutir à l'établissement d'un tarif douanier commun. À l'origine, elle devait être réalisée au bout d'une période transitoire de douze ans (divisée en trois étapes de quatre ans). En effet, si en 1958 on avait libéré brutalement les frontières, cela aurait pu provoquer une véritable catastrophe économique étant donné les niveaux de développement différents entre les États. C'est pourquoi la suppression définitive de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises a été différée. Mais elle a pu être réalisée plus vite que prévu (en 1968 au lieu de 1970). Et, aujourd'hui, seul le maintien de certaines formalités ou procédures peut gêner les opérateurs économiques.

Il n'en va pas toujours de même en matière de libre circulation des salariés ou de la liberté d'établissement et de service. En ce qui concerne les travailleurs, toute discrimination directe en fonction de la nationalité est impossible, car elle constituerait une violation flagrante des règles du traité. Mais les États peuvent être tentés d'introduire dans leurs réglementations législatives ou administratives, ou même dans leurs simples pratiques, des discriminations indirectes moins visibles et plus insidieuses (réserver, par exemple, le bénéfice de certaines prestations sociales aux salariés nationaux). Certes, la Cour de justice ne va pas manquer de sanctionner de telles irrégularités, mais encore faut-il qu'elle soit saisie !

De même, si la liberté de prestations de services des professions libérales ne fait aucun doute, la liberté d'établissement est plus difficile à mettre en œuvre car il faut tenir compte ici non seulement d'une mauvaise volonté éventuelle de l'État, mais aussi de la résistance des professions concernées (profession médicale, par exemple). De plus, l'État est autorisé pour des raisons touchant au maintien de l'ordre public à porter atteinte au principe de non-discrimination. Enfin, et surtout, la réalisation du principe de libre circulation passe par un rapprochement des législations.

L'harmonisation des législations. — Elle consiste avant tout dans une coordination. Elle peut cependant aller quelquefois, malgré les limites posées par les textes, jusqu'à une véritable unification. Pour être efficace et permettre la réalisation de l'intégration, l'harmonisation doit porter sur des domaines généraux. Ainsi, l'établissement d'une libre concurrence suppose une harmonisation des charges fiscales et sociales entre les États ; c'est pourquoi les organes communautaires se sont efforcés d'harmoniser la fiscalité indirecte. Ce sont les nombreuses directives portant sur la TVA européenne (voir la sixième directive TVA du 17 mai 1977). Dans le domaine social, des règles ont été posées en vue d'aboutir à une égalité de traitement entre les salariés des différents États. La plus célèbre est sans doute la directive du Conseil du 10 février 1975 sur l'égalité des salaires masculins et féminins. Cette harmonisation doit aussi être complétée dans des secteurs particuliers. C'est le cas des professions libérales où de nombreux textes posent le principe de la reconnaissance mutuelle des diplômes (voir, à titre d'exemple, la directive du 16 juin 1975 sur les médecins). Il faut aussi noter l'harmonisation des normes techniques, dont il serait superflu de souligner l'importance pour la réalisation de la libre circulation des marchandises.

L'intégration positive

Les institutions communautaires sont souvent présentées comme un exemple d'intégration authentique. Elles rassemblent un certain nombre de caractéristiques qui les rendent originales par rapport aux autres organisations internationales et aux institutions étatiques classiques. Certes, on y retrouve quatre organes dont la qualification peut paraître familière en droit international : *le Conseil des ministres, la Commission, l'Assemblée et la Cour de justice* (voir encadré p. 18).

Seul le Conseil des ministres apparaît comme un organe intergouvernemental puisqu'il est composé d'un représentant par État (douze membres en 1986, quinze en 1995), et que la présidence en est assurée par chacun des États membres pendant une durée de six mois. Mais, à la différence de ce qui se passe dans les organisations intergouvernementales, la plupart de ses décisions auraient dû être prises à la majorité. Si cette évolution ne s'est pas faite, ce n'est pas en raison des dispositions du traité. Il faut tenir compte ici de la résistance des souverainetés étatiques, qui sera d'ailleurs un facteur important de la crise des Communautés.

En revanche, la Commission, composée de fonctionnaires indépendants des États membres, peut apparaître comme un véritable organe supranational.

Quant à l'Assemblée européenne, elle n'a qu'un rôle consultatif et ne dispose pas d'un véritable pouvoir législatif. Mais un lien direct est établi entre elle et la population des États par le biais du suffrage universel (ce qui n'est pas le cas dans les autres organisations internationales).

Enfin, la Cour n'est pas seulement une juridiction administrative interne, mais une véritable juridiction communautaire. À ce titre, elle n'est que le sommet de l'édifice juridictionnel européen dont les juridictions étatiques fournissent la base.

Cette originalité du schéma institutionnel communautaire ne permet pas cependant de l'assimiler à un système étatique. Ainsi, le Conseil des ministres ne peut être considéré comme l'équivalent du gouvernement d'un État. Il est au contraire, au plan communautaire, une sorte de pouvoir législatif puisqu'il détient le pouvoir normatif. La Commission peut être considérée comme un organe exécutif, mais elle n'a pas d'équivalent dans les États. Quant au Parlement, malgré son élection au suffrage universel, il ne peut, en aucun cas, être comparé à un parlement étatique puisqu'il ne dispose ni du droit de voter l'impôt, ni de celui d'élaborer la législation. L'existence d'organes complémentaires comme la Cour des comptes ou le Comité économique et social, qui n'ont qu'un rôle consultatif, ne modifie pas le schéma général, pas plus que la création en 1974 du Conseil européen qui réunit au moins deux fois par an les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté. Au total, les institutions européennes sont bien des institutions originales qui ne ressemblent à rien d'existant et dont l'objectif incontestable est l'intégration des États. De ce point de vue, le droit peut aussi jouer un rôle important.

La construction d'un droit communautaire uniforme et primant le droit des États est peut-être une œuvre plus discrète et moins spectaculaire que la mise en place des institutions. Elle est pourtant indispensable à toute tentative d'intégration. Le droit communautaire est composé d'actes divers dont la définition figure en partie dans l'article 189 du traité. Ce sont les règlements, les décisions et les directives qui ont un caractère obligatoire ainsi que les avis et les recommandations qui sont simplement consultatifs. Le règlement constitue la véritable loi communautaire. Il est adopté par le Conseil des ministres et publié au *Journal officiel des Communautés*. Il s'applique donc sur le territoire des États membres sans qu'il soit besoin d'une loi, d'un décret ou d'un arrêté pour le transposer. On peut citer à titre d'exemple les règlements agricoles qui permettent de substituer une organisation commune des marchés à l'organisation nationale. La directive, en revanche, se limite, en théorie, à poser des principes généraux en laissant aux États le soin de les compléter par des actes juridiques nationaux (exemple : la sixième directive TVA de 1977). En fait, les directives européennes, en raison de leur technicité, sont de plus en plus détaillées et ne laissent que peu de possibilités de

choix aux États. Enfin, les décisions ne s'adressent qu'aux destinataires qu'elles désignent expressément (exemple : les décisions prises dans le cadre de la politique de concurrence et qui consistent à sanctionner les entreprises ne respectant pas l'interdiction des ententes). Tous ces actes sont pris suivant une procédure assez complexe : proposition de la Commission, avis du Comité économique et social et du Parlement, décision du Conseil. Cette élaboration peut être longue : quelques mois ou quelques années. Cette lenteur tient au fonctionnement bureaucratique de la Communauté, mais aussi au fait que toute question, même technique, soulève des problèmes politiques.

La question la plus importante, lorsqu'on aborde le droit communautaire, est celle de ses rapports avec les droits nationaux. Or, ces rapports sont régis par deux principes essentiels : *la primauté et l'applicabilité directe.*

La *primauté* signifie que la règle européenne provenant du traité ou du droit dérivé est toujours supérieure à la règle de droit interne. C'est ce qui ressort clairement du célèbre arrêt « Costa contre Enel » de la Cour de justice des Communautés européennes du 15 juillet 1964, dans lequel était en cause la régularité du monopole italien de l'énergie électrique par rapport au droit européen. Plus que la solution adoptée, c'est toute l'argumentation développée dans cette décision pour justifier la primauté qui en fait l'intérêt. La Cour en effet n'a pas manqué d'insister sur la spécificité du droit communautaire : « À la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un système juridique propre intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions... » D'où la conclusion qu'elle en tire : « Issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc en raison de sa nature spécifique originale se voir judiciairement opposer un texte interne, quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même. »

La primauté implique que toute règle nationale antérieure au traité de Rome et comportant des dispositions contraires doit disparaître. Mais cette supériorité des dispositions communautaires vaut également à l'égard des textes pris ultérieurement à la mise en vigueur du traité de Rome. Dans ce cas, c'est à la juridiction nationale saisie d'un conflit entre droit interne et droit européen de trancher le litige en faveur de ce dernier. Par exemple, dans un arrêt important du 24 mai 1975, « Cafés Jacques Vabre », la Cour de cassation française n'a pas hésité à refuser d'appliquer une disposition du code des douanes français parce qu'elle était contraire aux principes de la Communauté européenne.

En revanche, le Conseil d'État, depuis la célèbre « affaire des semoules » (arrêt du 1^{er} mars 1968), refusait de vérifier la validité d'une loi par rapport à un traité. Ce faisant, il allait d'ailleurs à l'encontre de l'article 55 de la Constitution de 1958, en vertu duquel les traités régulièrement ratifiés et publiés ont une autorité supérieure aux lois, sous réserve de réciprocité (c'est-à-dire l'application par l'autre ou les autres parties). Il a abandonné

Les institutions communautaires

À l'origine, les trois communautés (CECA, CEE, CEEA) ont un Parlement et une Cour commune, mais trois conseils et trois commissions (dont la Haute Autorité CECA). À partir du traité de fusion du 8 avril 1965, mis en application le 1^{er} août 1967, il y a un Conseil unique et une Commission. Il y a donc au sens du traité quatre institutions (Conseil, Commission, Cour, Parlement) auxquelles il faut ajouter la Cour des comptes (depuis le traité de Maastricht) et les organes complémentaires : Comité économique et social, Comité des régions, Conseil européen.

1. Le Conseil des ministres : est composé d'un représentant par État (actuellement 15 membres). Cette dénomination unique peut couvrir diverses formations : Conseil des ministres des Affaires sociales, des Transports... La présidence est assurée à tour de rôle par chacun des États membres pendant une durée de six mois.

Les réunions du Conseil des ministres étant épisodiques, il est assisté d'un organe permanent chargé de préparer ses décisions : le COREPER (Comité des représentants permanents). En vertu des traités, le Conseil des ministres est le véritable organe législatif des Communautés, ce qui se traduit par l'adoption de règlements et de directives. Dans la plupart des cas, le Conseil décide à la majorité qualifiée au moyen du système de pondération des voix. Les voix attribuées varient entre 10 pour les États les plus peuplés et 2 sur un total de 87, la majorité qualifiée est de 62 voix. En raison de l'évolution politique de la Communauté, il est devenu *le seul centre effectif de décision*.

2. La Commission des Communautés européennes : composée de 20 membres choisis d'un commun accord par les gouvernements des États membres, investis par un vote du Parlement européen pour une période de cinq ans. La nouvelle Commission, présidée par Jacques Santer, est entrée en fonctions en janvier 1995.

La Commission est divisée en 24 directions qui peuvent être considérées comme l'équivalent des différents ministères dans les États ; par exemple : Direction de l'information, de l'agriculture, etc. Ces directions sont assistées d'un

service juridique, d'un office statistique et d'un office des publications officielles. La Commission emploie environ 13 000 fonctionnaires. Elle est chargée de veiller à la bonne application du droit communautaire. Si elle constate qu'un État a manqué à une de ses obligations, elle peut lui adresser une recommandation. De façon plus générale, elle peut participer à la construction communautaire en adressant des propositions de règlement ou de directive au Conseil. Mais, en fait, la Commission a peu à peu perdu sa fonction politique pour se cantonner dans des tâches strictement administratives.

3. Le Parlement européen : a pour rôle de représenter les peuples des États. À l'origine, ses membres étaient désignés au suffrage universel indirect par les parlementaires des différents pays. Depuis l'accord du 20 septembre 1976, l'élection a lieu au suffrage universel direct. Le Parlement comprend 518 députés depuis le 1^{er} janvier 1986, date de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Ce chiffre a été porté à 567 depuis l'élection de juin 1994.

Depuis le 1^{er} janvier 1995, le Parlement européen compte 626 députés, en raison de l'arrivée des représentants autrichiens (21), finlandais (16) et suédois (22).

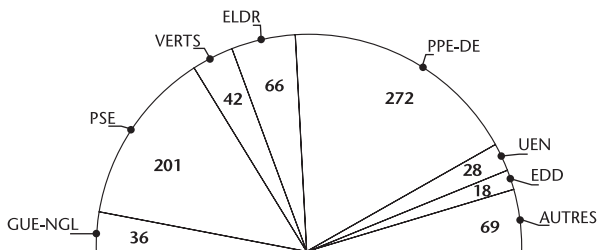
Le nombre de députés varie suivant l'importance économique et démographique de l'État. Le mandat des députés est de cinq ans. Les États sont libres de choisir leur système électoral (majoritaire pour la Grande-Bretagne, proportionnel pour les autres pays).

Le PE a connu six élections : les 7 et 10 juin 1979, les 14 et 15 juin 1984, les 15 et 18 juin 1989, les 9 et 12 juin 1994, les 10 et 13 juin 1999, les 10 et 13 juin 2004.

L'organisation du Parlement européen est assez comparable à celle d'un parlement national. Il choisit son bureau et élit son président pour deux ans et demi ; les députés se constituent en groupes politiques. Le nombre minimal pour constituer un groupe est de 29 s'ils appartiennent à un seul État, 23 (deux États), 18 (trois États), 14 (quatre États et plus).

Les pouvoirs du Parlement ont été accrus. Il détient le pouvoir de codécision budgétaire et (en partie depuis Maastricht) le pouvoir de codécision législative. Il peut renverser la Commission par une motion de censure et détient désormais le pouvoir de l'investir.

732 députés (composition au 13 juin 2004)



GUE-NGL gauche unitaire européenne-gauche Verte nordique (communistes et divers gauche) ; PSE Parti socialiste européen (socialistes, sociaux-démocrates) ; VERTS ; ELDR Parti européen des libéraux démocrates et réformateurs (libéraux) ; PPE-DE Parti populaire européen-Démocrates européens (droite) ; UEN Union pour l'Europe des nations (souverainistes) ; EDD Europe des démocrates et des différences (eurosceptiques).

Source : Parlement européen.

4. La Cour de justice des Communautés : avant les élargissements, la Cour comprenait 13 juges assistés de 6 avocats généraux pour aboutir à la règle de l'imparité qui rend la prise de décision plus facile et pour faire face à l'accroissement des tâches. Au 1^{er} janvier 1995, le Conseil a décidé de porter le nombre de juges à 15, le juge « tournant » devenant avocat général.

Les juges et avocats généraux sont choisis parmi des personnalités indépendantes, susceptibles d'occuper dans leur pays les plus hautes fonctions juridictionnelles, d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Les particuliers ont un accès limité à la Cour contre les décisions individuelles dont ils sont les destinataires. Les autres organes communautaires ou les États peuvent saisir la Cour pour lui demander de sanctionner une violation du droit communautaire. Les juridictions étatiques peuvent également saisir la Cour pour l'interroger sur une interprétation du droit. Par son action, la Cour participe à la construction européenne. Par une décision du Conseil du 24 octobre 1988 a été créé un tribunal de première instance des Communautés européennes, qui fera partie intégrante de la Cour de justice sur le plan institutionnel et dont le rôle est de réduire la charge de travail de celle-ci.

5. La Cour des comptes a été créée par le traité du 22 juillet 1975. Elle est composée de

15 membres, nommés pour six ans par le Conseil parmi les personnalités possédant une qualification particulière pour exercer ces fonctions. Elle est chargée de veiller à la bonne application des règles budgétaires de la Communauté. Elle formule des avis, publie un rapport annuel, et contrôle l'exécution des dépenses (pouvoir de décharge).

6. Aux institutions proprement dites, il faut ajouter les organes complémentaires. *Le Comité économique et social* (220 membres nommés par le Conseil sur proposition faite par les organisations professionnelles, par l'intermédiaire du gouvernement) est chargé de donner un avis sur les différentes propositions de nature économique et sociale transmises par la Commission au Conseil. *Le Comité des régions* (220 membres) a été créé par le traité de Maastricht. Composé de représentants des collectivités locales, il ne dispose que d'un pouvoir d'avis consultatif. *Le Conseil européen* (héritier des conférences au sommet) a été créé en 1974 et institutionnalisé par l'Acte unique européen et le traité de Maastricht. Il est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et se réunit au moins deux fois par an. Il est chargé de donner les impulsions nécessaires à la Communauté et de définir les orientations politiques générales.

cette jurisprudence dans une décision qui marquera sans doute un tournant historique dans la construction communautaire en France. Il s'agit de l'arrêt « Nicolo » du 20 octobre 1989. Le Conseil d'État avait été saisi d'un recours d'un certain nombre d'électeurs aux élections européennes de juin 1989. Ceux-ci contestaient la conformité au traité de Rome de la loi du 7 juillet 1977 organisant en France les élections européennes. Pour la première fois, la plus haute juridiction administrative accepte de confronter la loi par rapport au traité, suivant sur ce point les conclusions de son commissaire du Gouvernement, M. Frydman. Elle met fin ainsi à une situation anormale, dans laquelle le Conseil d'État était la seule juridiction européenne à méconnaître la primauté du droit communautaire. Un passage des conclusions du commissaire du Gouvernement est particulièrement révélateur, et mérite d'être cité : « On ne répètera jamais assez que l'époque de la suprématie inconditionnelle du droit interne est désormais révolue. Les normes internationales et notamment européennes ont progressivement conquis notre univers juridique, sans hésiter d'ailleurs à empiéter sur le domaine de compétence du Parlement... Ainsi, certains secteurs entiers de notre droit, tel celui de l'économie, du travail ou de la protection des droits de l'homme, sont-ils aujourd'hui très largement issus d'une véritable législation internationale. Or, l'impossibilité de faire prévaloir le traité sur la loi constitue évidemment un frein à cette évolution. La France ne peut simultanément accepter les limitations de souveraineté et maintenir la suprématie de ses lois devant les juges. »

En ce qui concerne les directives communautaires qui, tout en étant des actes obligatoires, ont besoin pour être applicables en droit interne d'une mesure de transposition, leur supériorité ne fait également aucun doute. Ainsi en France, si la directive touche à des domaines législatifs, le Parlement doit intervenir par une loi pour introduire le texte dans notre droit. On peut citer le cas de la sixième directive TVA du 16 mai 1977, qui a été introduite non sans difficulté en France par la loi de finances du 29 décembre 1978. De même, à la suite de la directive du 16 mai 1975 sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des médecins, la France a dû modifier, par une loi du 31 décembre 1976, les dispositions du code de la santé publique.

Quelquefois, un décret ou un arrêté suffisent pour appliquer le texte européen. Ainsi, c'est par un décret du 14 mars 1973 que le gouvernement français a modifié le code des marchés publics pour permettre leur ouverture à la concurrence européenne conformément à la directive du Conseil du 26 juillet 1971. Enfin, ce sont de simples arrêtés qui permettent de mettre en œuvre en France les nombreuses règles européennes sur les normes techniques. Lorsque les États n'acceptent pas de respecter la hiérarchie entre les règles européennes et leurs règles nationales, ils peuvent faire l'objet de sanctions de la part de la Cour de justice des Communautés. Ainsi, la France a été condamnée en janvier 1985 en raison de son interprétation illégale de la réglementation des prix de l'essence, ce qui a eu pour conséquence de libérer

les prix et donc de favoriser les consommateurs. La primauté a donc essentiellement deux fonctions : l'uniformité et l'efficacité du droit européen.

L'applicabilité directe est également un facteur d'unité du droit ; elle signifie que tout ressortissant peut invoquer devant ses propres juridictions nationales une norme communautaire. Elle a été posée dans l'arrêt « Van Gend en Loos » du 5 février 1963 rendu par la Cour de justice des Communautés européennes à propos de l'application en Hollande de l'article 12 du traité CEE sur la suppression des droits de douane. Le mode de raisonnement suivi par la Cour dans cet arrêt est tout à fait comparable à celui de l'arrêt « Costa ». En effet, après avoir rappelé que « l'objectif du traité CEE, qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la Communauté, implique que ce traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre États contractants », la Cour estime que, « partant, le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique »...

L'applicabilité directe des règles européennes est particulièrement sensible pour les individus dans le domaine de la libre circulation des travailleurs. Ceux-ci bénéficient en effet de la possibilité de quitter le pays dont ils sont ressortissants pour aller travailler dans un autre pays de la CEE. Mais les États peuvent la leur refuser pour des raisons touchant à la protection de l'ordre public. Dans ce cas, les particuliers peuvent invoquer les textes européens et notamment une directive du Conseil du 25 février 1964 d'après laquelle les personnes concernées doivent bénéficier de la possibilité de se défendre devant des organes impartiaux.

Le droit est ainsi l'un des instruments principaux de l'intégration communautaire mais, pour réaliser ses actions, l'Europe doit aussi bénéficier d'instruments financiers suffisants.

Le *budget des Communautés européennes* reste limité en valeur absolue. En 1993, il a atteint 69 milliards d'écus, ce qui représente 483 milliards de FF environ, soit à peine 1 % du PNB total des douze États membres et moins de 2 % de l'addition des douze budgets nationaux. Il est moins élevé que le chiffre d'affaires d'IBM et représente un peu plus du tiers du budget français. Il est cependant en progression constante. En dix-huit ans (de 1973 à 1991) il a été multiplié par plus de 10 (4,5 milliards d'écus en 1973, 55 milliards d'écus en 1991). De 1991 à 1993, sa croissance est supérieure à celle des budgets nationaux. Cette évolution des finances communautaires est le meilleur indice de l'intégration, elle en est l'instrument le plus dynamique. Le processus d'élaboration du budget a connu une évolution importante.

Dans une première période, en effet, de 1958 à 1970, le Conseil des ministres est le seul à détenir le pouvoir budgétaire ; c'est lui qui, en vertu du traité, arrête définitivement le budget. Le rôle du Parlement est simplement consultatif. À cette époque, l'établissement du budget ne revêt aucun

caractère de supranationalité ou d'intégration. Cette situation a changé en deux étapes à la suite du traité de Luxembourg du 21 avril 1970 et surtout du traité de Bruxelles du 22 juillet 1975. En vertu de ces textes, le pouvoir budgétaire est désormais partagé entre le Parlement européen et le Conseil.

Le Conseil des ministres établit un projet de budget qui est soumis au Parlement européen, au plus tard le 5 octobre. Au cours d'une première lecture, celui-ci peut proposer des amendements. Si le Conseil n'est pas d'accord, il établit un second projet. Le Parlement peut alors soit accepter le budget qui lui est proposé, soit le rejeter. Dans ce dernier cas, la Communauté doit fonctionner avec le système des douzièmes provisoires (c'est-à-dire reprendre chaque mois le douzième du budget de l'année précédente, système pratiqué en France sous la III^e et la IV^e République). Ainsi, le Parlement dispose d'un véritable droit de veto et le budget fait l'objet d'un pouvoir de codécision.

À l'origine, les recettes du budget sont de trois catégories :

- le *bénéfice des droits de douane* perçus à l'importation de produits en provenance des pays tiers ;
- les *prélèvements agricoles* perçus dans le cadre de la politique agricole commune ;
- un *prélèvement égal à un pourcentage de la TVA* perçue dans les États membres : 1 % à l'origine, 1,4 % à partir de 1986. C'est la ressource la plus importante puisqu'elle représente plus de 50 % des recettes globales.

Ces ressources sont destinées à financer un certain nombre d'actions de la Communauté.

Mis à part les *dépenses* de fonctionnement (environ 5 % du budget), le principal poste de dépense est représenté par le FEOGA dans son action de soutien aux prix agricoles et, au-delà, au revenu des agriculteurs (près de 80 % des dépenses en 1962 au moment du démarrage de la PAC, qui provoque une véritable explosion du budget de la Communauté). Les autres dépenses sont essentiellement le résultat de l'action des fonds structurels (FEOGA-orientation, FEDER, FSE), mais, à l'origine, elles ne représentent guère plus de 15 % du budget. Enfin, il y a des dépenses relatives aux autres politiques (énergie, recherche) dont la part dans le budget général est très faible (maximum 5 %).

On peut enfin remarquer que peu de fonds dans le budget sont consacrés à l'aide au développement car l'essentiel des dépenses destinées à cet objectif n'est pas budgétisé et passe par le FED (Fonds européen de développement, qui fonctionne dans le cadre des accords de Lomé). Au total, à partir des années 1960 et surtout 1980, la Communauté connaîtra des difficultés financières qui seront parmi les éléments de la crise de l'intégration.

3. La crise de l'intégration : les limites du Marché commun, le blocage des institutions et la crise financière (1970-1985)

Le 1^{er} décembre 1969, au sommet de La Haye, les chefs d'État et de gouvernement des six pays membres de la CEE se prononcent pour le renforcement de la Communauté et pour son élargissement. Des perspectives nouvelles semblent ainsi ouvertes pour la réalisation de l'union de l'Europe. La crise économique qui éclate en 1973 remet tout en cause. Pour y faire face, les États recherchent avant tout des solutions à travers leurs identités nationales afin de tenter de reporter sur leurs partenaires le poids de la crise.

En même temps, les États-Unis, qui avaient laissé se développer la construction européenne, livrent désormais à la CEE une « guerre » économique et commerciale sans merci. Or, dans ce contexte, le principe de solidarité, qui est un des éléments essentiels de l'intégration européenne, tend à disparaître pour céder la place à l'idée de « juste retour ». Certains États n'acceptent de contribuer à la construction de l'Europe que s'ils en reçoivent en contrepartie des avantages substantiels. C'est la position de l'Angleterre, qui rêve toujours de transformer l'Europe en zone de libre-échange dans laquelle chaque État pourrait mieux défendre ses propres intérêts. Mais c'est aussi, depuis 1982, en partie la position de l'Allemagne, qui souhaite limiter sa contribution au budget communautaire.

La construction européenne ne progresse plus. Malgré la suppression des droits de douane en 1968, le Marché commun est loin d'être réalisé. Les institutions européennes sont bloquées et dans l'incapacité de prendre des décisions. Enfin, le budget communautaire, dans les années 1980, connaît un déficit important.

Les limites du Marché commun

À partir de 1982-1983, les institutions européennes ont constaté les insuffisances de la réalisation du Marché intérieur européen. Le Parlement européen a confié, en 1982, à deux experts, Michel Albert et James Ball, le soin d'étudier la crise économique que traverse l'Europe et les moyens de retrouver la croissance. Ceux-ci, dans un rapport publié en 1983, ont abouti à la conclusion que, malgré la suppression définitive des droits de douane en 1968, on a assisté à un maintien des cloisonnements des marchés, qui empêche l'Europe de faire face sérieusement à la crise et de tirer tous les avantages économiques d'un Grand Marché. En effet, les limites du Marché commun apparaissent dans la circulation tant des personnes que des marchandises. Les premières, lorsqu'elles franchissent les frontières, sont toujours soumises à des contrôles de police parfois longs et tatillonnés, et n'ont pas l'impression d'appartenir à une même communauté. Quant à la libre circulation des marchandises, elle est toujours freinée par des obstacles non tarifaires (les ONT, dans le jargon communautaire), essentiellement

constitués par la multiplication des normes techniques et par la persistance de contrôles administratifs et sanitaires aux frontières, qui aboutissent à un ralentissement des échanges.

Le blocage des institutions

À partir de 1972, les institutions européennes semblent marquer le pas ; le Conseil des ministres revient à des méthodes qui sont plutôt celles d'organes de coopération, notamment au niveau des procédures de prise de décision. Ce n'est d'ailleurs pas nouveau puisque déjà en 1965 une crise grave avait éclaté sur ce thème, à la suite de l'attitude de la France. Le problème est simple en apparence : il s'agit de choisir entre deux types de procédés de vote, la majorité ou l'unanimité. Dans un premier temps, l'unanimité était exigée pour toutes les décisions. Le traité renvoyait à la fin de la seconde étape de la période de transition pour le passage à la majorité (c'est-à-dire le 31 décembre 1965).

Or, en juin 1965, la France a refusé cette évolution ; c'est le fameux épisode de la « chaise vide » pendant lequel elle a refusé de siéger au Conseil des ministres tant qu'elle n'obtiendrait pas satisfaction sur le maintien du principe de l'unanimité. Au bout de six mois de blocage des institutions, le compromis de Luxembourg du 30 janvier 1966 met fin au conflit, mais consacre le maintien implicite de l'exigence de la majorité, du moins dans un certain nombre de cas. D'après ce texte, en effet, il est reconnu que lorsque des intérêts très importants seront en jeu, la discussion entre les membres du Conseil pourra se poursuivre jusqu'à ce qu'ils soient arrivés à un accord unanime. C'est en réalité la réintroduction du droit de veto malgré les dispositions du traité qui prescrivaient une évolution vers la majorité, phénomène que l'on pourrait qualifier de *dérive intergouvernementale*.

Les États semblent toutefois avoir porté un coup d'arrêt à cette déviation : le 18 mai 1982, devant le blocage anglais à propos de la fixation des prix agricoles, ils n'ont pas hésité à passer outre et à appliquer la règle de la majorité. Cette affaire intervient cependant dans un contexte particulier : celui de la guerre des Malouines. À ce moment, l'Angleterre était pratiquement obligée de s'incliner devant la majorité si elle voulait continuer à bénéficier du soutien des pays européens. Le retour à l'unanimité est donc un des facteurs de la crise qui a affecté la Communauté.

On assiste aussi à une sorte de *marginalisation de la Commission*. Son rôle en tant qu'organe de gestion et d'exécution n'est pas toujours vraiment reconnu par le Conseil des ministres, qui a tendance à conserver pour lui des secteurs nouveaux d'intervention de la CEE (politique régionale, politique énergétique, aide aux pays en voie de développement). De plus, la Commission est souvent bloquée par un fonctionnement assez lourd, que certains n'hésitent pas à qualifier de bureaucratique. Enfin, vis-à-vis du Conseil européen, elle ne dispose pas d'un pouvoir de propositions formelles. Elle joue

un rôle d'assistance plus que d'initiative : présentation des rapports, mémoires, communications, etc.

L'apparition du Conseil européen est précisément un élément supplémentaire de déstabilisation des institutions européennes. Conçu à l'origine pour être une instance d'impulsion politique au plus haut niveau, il s'est très vite transformé en véritable organe de décision. Ce faisant, le Conseil européen remet en cause l'autorité du Conseil des ministres et le pouvoir de contrôle du Parlement européen. Or, la stagnation des pouvoirs du Parlement est un facteur supplémentaire de la crise des institutions européennes. Depuis 1975, en effet, le Parlement européen n'a acquis aucun pouvoir nouveau. Les traités de Luxembourg (22 avril 1970) et de Bruxelles (22 juillet 1975) lui avaient permis de conquérir le pouvoir budgétaire et de disposer dans ce domaine d'un pouvoir de codécision avec le Conseil. Mais le Parlement européen n'a toujours pas conquis le pouvoir législatif ; c'est le Conseil des ministres qui reste le véritable pouvoir normatif en la matière. Et le Parlement ne joue qu'un rôle consultatif. *Au total, le pouvoir au sein des Communautés européennes est passé de la Commission au Conseil des ministres, puis au Conseil européen, sans jamais toucher le Parlement.* L'intégration qui semblait être à l'origine des institutions européennes est de moins en moins présente dans leur fonctionnement réel.

La crise financière

En 1984, pour la première fois de son histoire, la Communauté européenne s'est trouvée devant une situation financière délicate, faisant apparaître un déficit important qui a été évalué à 2 333 millions d'écus (soit 14 milliards de francs français) par les services de la Commission. Parmi les causes du déficit, il faut surtout retenir la décision du Conseil agricole du 31 mars 1984, qui a entraîné de nouvelles dépenses (notamment dans le domaine du soutien du marché laitier). Or les ressources perçues par la Communauté (en particulier en provenance de la TVA) ne permettaient pas de couvrir le déficit.

Aussi la Commission avait-elle envisagé de lancer un emprunt auprès des États qui aurait dû faire l'objet d'un remboursement échelonné en huit tranches semestrielles à partir du 30 juin 1986 (pratique courante dans d'autres organisations internationales et notamment à l'ONU). Finalement, cette solution n'a pas été retenue et la situation a pu être sauvée par l'appel à une avance des États.

Mais il ne s'agit là que d'une situation provisoire, et il a fallu attendre le Conseil européen du 13 février 1988 pour que la situation financière de la Communauté soit réglée jusqu'en 1992.

Par ailleurs, durant cette période, l'élaboration du budget donne lieu à des conflits permanents entre les autorités budgétaires. Le budget a été rejeté à deux reprises par le Parlement européen : le 13 décembre 1979 et le 13 décembre 1984.

Le 13 décembre 1979, le Parlement nouvellement élu a rejeté le projet de budget, estimant que les conditions auxquelles il avait subordonné son adoption n'étaient pas remplies. Contrairement au Conseil, il souhaitait une politique de réduction des dépenses agricoles en vue d'éviter que leur augmentation incessante ne finisse par mettre en danger les bases mêmes de la politique agricole commune. Il estimait par ailleurs que les réductions de dépenses auxquelles le Conseil avait procédé en ce qui concerne les autres politiques (politiques sociale, régionale...) ne leur permettraient pas de se développer normalement.

Ce refus du budget 1980 par le Parlement européen a amené la Communauté à fonctionner d'après le « système des douzièmes provisoires » qui consiste à reconduire chaque mois un douzième des crédits ouverts au cours de l'exercice précédent. Ce système, beaucoup pratiqué sous la IV^e République en France, n'est guère satisfaisant sur le plan financier. Il est vrai qu'il n'a pas eu à se prolonger puisque, en juin 1980, le Parlement a voté le budget.

Au-delà de l'aspect budgétaire, le rejet du budget pour 1980 revêt un aspect « politique ». Il marque une nouvelle fois la volonté du Parlement d'affirmer son autorité au sein de la Communauté et de tenter d'intervenir dans le processus législatif, surtout à la suite de son élection au suffrage universel en juin de la même année. Il est d'ailleurs remarquable de noter que c'est l'année de la deuxième élection au suffrage universel qu'il procède à un nouveau refus du projet présenté par le Conseil.

Le 13 décembre 1984, il a repoussé le budget qui lui était présenté à la quasi-unanimité (340 suffrages exprimés ; 321 contre le projet ; 3 pour ; 16 abstentions). Selon le Parlement, ce projet n'aurait pas permis de faire face aux dépenses de la Communauté jusqu'à la fin de 1985 (un « budget pour dix mois », suivant la formule de certains députés). Certes, le Conseil des ministres avait prévu l'adoption d'un budget supplémentaire en cours d'année, mais le Parlement ne lui a, semble-t-il, pas fait confiance sur ce plan. En définitive, après une nouvelle application du système des douzièmes provisoires, le budget a été adopté définitivement le 13 juin 1985. Comme en 1979, au-delà du contexte budgétaire dans lequel se situe cette crise et qui est lié à l'épuisement des ressources communautaires, le contexte politique joue à nouveau. L'attitude du Parlement peut s'analyser comme une manifestation de défiance plus générale à l'égard du Conseil. Mais il serait abusif de ne voir dans ces événements qu'une manifestation de mauvaise humeur d'un Parlement nouvellement élu. Le désaccord entre le Parlement et le Conseil est beaucoup plus profond, car il porte sur la structure même des dépenses communautaires.

En 1985, un conflit a éclaté à nouveau entre les deux branches de l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement). Le 18 décembre 1985, le Parlement a adopté et arrêté définitivement un budget dépassant assez largement en dépenses le projet présenté par le Conseil. À la suite de cette décision, celui-ci a introduit un recours devant la Cour de justice contre l'arrêt

définitif du budget du Parlement. La Cour a rendu son arrêt le 3 juillet 1986, aux termes duquel la décision du président du Parlement européen fut annulée.

Mais, en même temps, la Cour précise que la procédure budgétaire ne peut se terminer que par un accord qui « ne peut être réputé réalisé à partir de la volonté présumée de l'une ou de l'autre institution ».

Autrement dit, le Conseil des ministres ne peut plus estimer que le taux d'augmentation maximal qu'il propose doit être purement et simplement accepté par le Parlement. C'est incontestablement une victoire de celui-ci qui ne fait que confirmer son pouvoir budgétaire.

Il reste que ces difficultés de procédure budgétaire ne sont guère favorables au développement de la construction européenne. Une tentative de relance s'imposait donc.

4. La relance de l'intégration : du Marché unique à l'Union européenne

Devant le constat d'échec de la construction européenne (la « non-Europe »), que notamment le rapport Albert-Ball faisait apparaître clairement, la commission Delors, nommée le 1^{er} janvier 1985, a décidé de réagir en publiant en juin 1985 un *Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur* (dans lequel, outre le diagnostic sur le maintien des frontières, figure le détail des mesures à prendre pour la réalisation du Marché commun). Pour donner une valeur juridique à ces objectifs, les États membres ont signé, les 17 février et 28 février 1986, l'Acte unique européen. Outre les dispositions sur le Marché intérieur reprises du *Livre blanc*, il initie une réforme des institutions et jette les bases de nouvelles politiques (environnement, sécurité, etc.). Par ailleurs, au Conseil européen de Bruxelles du 13 février 1988, les chefs d'État et de gouvernement se sont mis d'accord sur une réforme des finances communautaires. Cette réforme a été prolongée par le Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992.

L'Acte unique européen (17 février 1986)

La *réalisation du Marché commun* ou du *Marché intérieur* a été achevée au 31 décembre 1992, date à laquelle ne devaient plus subsister d'obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. À ce propos, il convient de souligner que cet objectif est souvent présenté à tort comme un événement totalement nouveau. Il ne s'agit, en fait, que de mettre en œuvre ce qui aurait dû être effectué depuis longtemps, si les dispositions du traité de Rome avaient été respectées. Pour y arriver, les organes communautaires ont pris près de 300 directives, suivant un échéancier mis en place par la Commission dans son *Livre blanc* publié en 1985 et

cela dans trois domaines essentiels : la suppression des frontières physiques, techniques et fiscales.

La *suppression des frontières physiques* est l'élément le plus tangible pour le grand public. Il s'agit tout d'abord des obstacles qui existent encore aux frontières pour la libre circulation des marchandises, contrôles sanitaires, statistiques, aussi bien qu'obstacles en matière de transports.

Cela suppose un important effort d'harmonisation, mais aussi une simplification des formalités encore existantes dans le domaine douanier (malgré la suppression des droits) : jusqu'à une époque récente, un transporteur routier qui franchissait la frontière devait remplir 70 documents différents ! En 1988, la CEE a accompli un progrès considérable en instituant le DAU (document administratif unique). Au 1^{er} janvier 1993, tous les obstacles à la libre circulation des marchandises ont été supprimés. En ce qui concerne les personnes, le maintien des contrôles aux frontières répondait à une double motivation : fiscale et policière (lutte contre le banditisme, le trafic de drogue ou le terrorisme). Or, le problème n'est pas aussi simple, car la réalisation du Grand Marché suppose le transfert de ces contrôles à la frontière extérieure commune de l'Europe. Cela nécessite un effort d'harmonisation des législations européennes sur le problème de la drogue ou de la réglementation des armes, et même, à la limite, la mise en place d'une politique commune en matière d'immigration.

Les accords conclus à Schengen, le 14 juin 1985, entre la France, la RFA et les pays du Benelux vont dans ce sens puisqu'ils prévoient d'abord un allègement des contrôles aux frontières, puis leur transfert aux frontières extérieures de ces mêmes pays à partir du 1^{er} janvier 1990 ; finalement, la Convention d'application de ces accords a été signée le 19 juin 1990. La France a ratifié la Convention en juin 1991. Le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité de cette loi de ratification dans une décision du 25 juillet 1991, rejetant ainsi les arguments de ceux qui voyaient dans la convention une atteinte à la souveraineté de l'État français. À l'heure actuelle, tous les États se sont joints à cette démarche, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande. À partir du 25 mars 2001, la Norvège et l'Islande bien qu'extérieures à l'Union européenne ont adhéré à l'espace Schengen. La convention est un texte long et détaillé (142 articles) qui pose le principe du libre franchissement des frontières intérieures, et met en place en contrepartie une coopération policière, judiciaire et douanière entre les États ainsi qu'une politique commune des visas et du droit d'asile. Le traité d'Amsterdam, intègre la Convention de Schengen dans le droit communautaire. L'espace Schengen rejoint ainsi le cadre institutionnel de l'Union européenne.

Les décisions concernant l'application de l'acquis de Schengen sont prises désormais par le Conseil de l'Union.

Pendant une période de transition de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil des ministres statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou d'un État membre. À l'issue de cette

période le Conseil peut décider de passer à la majorité qualifiée et au processus de codécision pour les visas, l'asile politique ou l'immigration. Enfin le principe de la libre circulation des personnes a été renforcé par trois directives du 28 juin 1990, relatives au droit de séjour dans la Communauté pour les travailleurs ayant cessé leur activité (retraités) et pour les étudiants ; ainsi les travailleurs (au sens économique du terme) ne sont-ils plus les seules personnes directement visées par le traité de Rome.

La *suppression des frontières techniques*, pour être moins spectaculaire, est tout aussi importante, car elle consiste à lever les obstacles qui, jusqu'à présent, ont permis de réduire la libre circulation des marchandises, malgré la suppression des droits de douane. Deux aspects doivent être, ici, soulignés : la libération des marchés publics et l'harmonisation des normes techniques européennes. En effet, malgré les directives adoptées en 1971 (sur la coordination de la passation des marchés publics de travaux) et en 1976 (sur les fournitures), l'Europe des marchés publics n'existe pas. Or, ceux-ci représentent une part déterminante du PIB des États (9 %). Leur mise à l'écart du processus de libéralisation dénature donc, en partie, l'existence du Marché commun. Aussi, en 1988, 1989 et 1990, le Conseil des ministres des Communautés a-t-il mis en place de nouvelles directives, qui devaient faciliter l'ouverture d'ici à 1992. En ce qui concerne les normes techniques, l'évolution est tout aussi difficile. Jusqu'à aujourd'hui, l'harmonisation des normes était effectuée au moyen de directives adoptées à l'unanimité par le Conseil des ministres (conformément au traité). Cette procédure est un facteur de lenteur, d'autant plus que de nombreuses normes ont besoin d'être réactualisées, pour suivre l'évolution des progrès techniques. C'est pourquoi on va s'orienter vers une méthode plus souple, consistant dans la *reconnaissance mutuelle*, par les États, des *règles et normes nationales*, ce qui permet à la fois de conserver des normes différentes, tout en assurant la libre circulation. Une illustration de cette méthode est donnée par un arrêt de la Cour de justice de Luxembourg, qui fait obligation à l'Allemagne fédérale de passer outre sa réglementation sur la bière pour admettre sur son territoire les bières fabriquées dans les autres pays européens.

Enfin, et surtout, réaliser un Grand Marché, c'est supprimer les *frontières fiscales*. Malgré les nombreuses directives adoptées pour l'harmonisation de la TVA depuis 1977, les Européens ne se sont toujours pas mis d'accord sur les taux. Un régime transitoire de TVA a été mis en place au 1^{er} janvier 1993 pour permettre le fonctionnement du marché intérieur sans contrôle aux frontières. Les taux de TVA sont limités à deux : un taux normal de 15 % au moins et un taux réduit de 5 %. Ce régime devait prendre fin au 1^{er} janvier 1996.

La *réforme des institutions* constitue aussi une des composantes essentielles de l'Acte unique européen. Cette réforme a très souvent été envisagée depuis 1970, date de la fin de la période transitoire. De nombreuses tentatives de relance des institutions ont été effectuées, soit à l'initiative des chefs d'État, soit à l'initiative des organes communautaires eux-mêmes. Mais, en

l'absence d'une volonté politique suffisante de la part des États, ces projets n'ont jamais été suivis de décisions. Devant ces échecs répétés, le Parlement a décidé de prendre en main lui-même la réforme des institutions. Une Commission institutionnelle du Parlement européen a été créée en 1981 (le 19 juillet), et c'est Altiero Spinelli, député communiste italien, qui l'animait. Les travaux de cette Commission ont abouti à l'élaboration d'un projet de traité d'Union européenne, adopté par le Parlement européen le 14 février 1984.

Sans le dire expressément, celui-ci mettait en place un véritable projet d'État fédéral européen, dans lequel, à terme, les compétences des États devaient être transférées à l'Union. Pour mettre en œuvre cette nouvelle répartition des compétences, le projet modifiait de manière importante les institutions de la CEE, en les rapprochant d'un système fédéral, notamment par la création d'un bicaméralisme : l'actuel Conseil des ministres, jouant le rôle de Chambre des États, et le Parlement élu au suffrage universel dans le rôle de Chambre des peuples. La Commission devenait un véritable organe exécutif, et la Cour de justice des Communautés européennes devait être appelée à jouer le rôle de Cour suprême dans un système fédéral (à savoir la répartition des compétences entre l'Union et les États membres). Ce projet ambitieux a finalement été abandonné. La Commission, chargée par le Conseil européen de Fontainebleau d'examiner cette question de l'Union européenne (comité Dooge), a fait des propositions plus limitées, qui sont traduites dans l'Acte unique européen. Les dispositions institutionnelles de celui-ci portent essentiellement sur quatre points : le *Conseil européen*, réunion des chefs d'État et de gouvernement, se voit reconnaître une existence juridique. Il est prévu qu'il se réunisse au moins une ou deux fois par an, mais il n'accède pas au « grade » d'institution, au sens du traité de Rome.

La modification la plus importante porte sur le *Conseil des ministres* des Communautés. En vue de faciliter la réalisation du Grand Marché, les règles de vote au sein du Conseil ont été modifiées. Normalement, le vote à la majorité qualifiée doit remplacer le vote à l'unanimité. Dans le calcul de celle-ci, les voix de chaque État sont affectées d'un coefficient de pondération. Les quatre grands États (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie) ont chacun 10 voix ; l'Espagne, 8 ; la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal, 5 ; le Danemark et l'Irlande, 3 ; le Luxembourg, 2. À la suite du dernier élargissement, l'Autriche dispose de 4 voix, la Finlande de 3, la Suède de 4. La majorité qualifiée a été fixée à 62 voix sur 87.

Le vote à l'unanimité n'est maintenu que dans certains secteurs (harmonisation des législations fiscales, libre circulation des personnes, mesures relatives aux droits et intérêts des travailleurs).

La troisième innovation concerne la *Commission des Communautés*. Celle-ci se voit reconnaître des pouvoirs plus larges, en matière de gestion et d'exécution des actes du Conseil des ministres.

Enfin, le *Parlement européen* se voit attribuer de nouvelles formes de participation à l'édiction des actes communautaires, par la création d'une

Le budget européen (2002) 98,63 milliards d'euros

1. D'où vient l'argent ? (% de l'enveloppe budgétaire totale)

Recettes TVA	37,11
Droits de douane	15,98
Prélèvements agricoles	1,92
Ressources PNB	41,72
Divers	3,27

2. Comment est dépensé l'argent ? (% répartition par secteur)

Dépenses agricoles	45,2
Actions structurelles	34,5
Politiques internes	6,5
Relations extérieures	8,4
Dépenses administratives des institutions	5,2
Divers	0,2

3. Qui fait quoi et reçoit combien ?

La contribution des États membres dans le budget de l'UE et le montant des aides de Bruxelles

en %	Contributions versées	Aides reçues	en %	Contributions versées	Aides reçues
Allemagne	29,2	14,8	Autriche	2,6	2,4
France	17,5	17,7	Danemark	1,9	2,3
Italie	12,7	11,4	Grèce	1,6	7,6
Royaume-Uni	11,6	8,8	Finlande	1,4	1,5
Espagne	6,4	15,6	Portugal	1,2	5,4
Pays-Bas	6,2	3,0	Irlande	1,0	4,4
Belgique	3,9	3,1	Luxembourg	0,2	0,2
Suède	2,8	1,9	TOTAL UE	100	100

Ce tableau fait clairement apparaître que l'Allemagne verse beaucoup plus que ses partenaires au budget européen. Elle est le premier contributeur brut à hauteur de 29,2 %, loin devant la France, dont le versement brut représente 17,5 % du budget. Tout le monde profite de la « manne communautaire ». Les paiements au titre de la PAC et des fonds structurels couvrent les deux tiers des débours communautaires. Mais la part allemande à ces retours ne dépasse pas 12,5 % du total, moins que celle de la France (17,7 %) et surtout de l'Espagne (15,6 %). Ainsi, en juillet 1997, l'Allemagne a demandé une diminution de sa contribution nette et menace pour l'obtenir de mettre son veto sur l'utilisation des fonds structurels. Pour la Commission, les bénéficiaires qui découlent de la participation d'un pays membre ne doivent pas être chiffrés en termes de contribution financière. Les experts européens font remarquer que l'Allemagne a largement bénéficié de la réalisation du marché intérieur et du développement économique de l'Espagne et du Portugal. Enfin, un des grands principes du système communautaire est le principe de solidarité et celui-ci

implique que certains États fassent des « sacrifices » pour aider les autres. Cependant l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ont obtenu, au sommet de Berlin de mars 1999, une réduction de leur contribution.

4. Qui paiera pour l'élargissement ?

À partir de 2007 (pour la programmation budgétaire 2007-2013), il faut s'attendre à de grands bouleversements dans la répartition des contributions et des aides entre les différents États si le budget reste plafonné à 1 % du PIB. Le grand perdant sera l'Espagne, qui verra les aides communautaires chuter fortement et devrait devenir contributeur net au budget. Le grand gagnant sera la Pologne, en raison de l'importance de son agriculture et du fait qu'elle sera éligible à toutes les aides des fonds structurels. En revanche, l'ensemble des « pays riches » (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas et France) verront leurs contributions augmenter. Mais le pays qui devrait subir les conséquences financières les plus importantes sera la France, en raison de la réforme de la PAC, entraînant une baisse sensible des aides venant de Bruxelles.

procédure de coopération (la plupart des actes communautaires étant adoptés à la suite d'une sorte de navette entre le Parlement et le Conseil des ministres).

Au total, l'Acte unique européen réalise une réforme des institutions beaucoup plus modeste que celle qui figurait dans le projet Spinelli. Mais le passage à la règle de la majorité peut, s'il est effectivement appliqué, avoir des conséquences considérables sur la vie de la Communauté.

Outre les dispositions sur le Marché intérieur et sur les institutions, l'Acte unique européen développe un certain nombre de règles sur la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement technologique, et l'environnement. Il contient aussi des dispositions sur la coopération européenne en matière de politique étrangère. Pour la première fois, un texte inclut dans la coopération politique les problèmes de sécurité européenne (à travers ses conditions industrielles et technologiques). Mais la référence expresse à l'UEO et à l'OTAN confirme, une fois de plus, le souci de ne pas s'engager dans la voie d'une authentique défense européenne. Le tabou, né de l'échec de la CED (Communauté européenne de défense), est toujours vivant, et réduit, encore aujourd'hui, la portée d'une politique extérieure déconnectée de la politique de défense.

En définitive, la portée de l'Acte unique reste très controversée. Pour les uns, c'est l'acte le plus important depuis la signature des traités instaurant la Communauté. Pour les autres, la « montagne fédérale » du projet Spinelli a accouché d'une souris tout simplement réformatrice. La Commission des Communautés a fait de la réussite de l'Acte unique son principe d'action jusqu'en 1992. Cependant, n'y a-t-il pas de meilleur avenu du caractère limité de l'Acte unique que le début de son préambule, dans lequel les signataires se déclarent prêts à « transformer l'ensemble des relations entre leurs États en Union européenne », ce qui est une manière de reconnaître que celle-ci n'est pas encore réalisée...

La réforme des finances communautaires

Le Conseil européen des 11 et 12 février 1988 a eu pour objectif de permettre à la Communauté de disposer des moyens financiers suffisants pour mettre en œuvre le Marché unique européen. Pour cela, il s'agit tout d'abord de réformer la structure des dépenses du budget communautaire : limiter la dépense agricole à environ 50 % du total et doubler les dépenses dites structurelles (notamment régionales et sociales) aussi bien en volume (de 7 à 14 milliards d'écus) qu'en pourcentage (de 15 % à 30 %). À cet effet a été mise en place une réforme des fonds structurels fondée sur trois grands principes : la coordination entre les fonds, la programmation et le partenariat entre la Commission, les États et les collectivités locales dans l'élaboration du programme.

Il a été également décidé en 1988 de créer, à côté des trois ressources d'origine, une quatrième ressource propre indexée sur le PIB de chaque État membre. Elle sera le résultat d'un taux à fixer dans le cadre de la procédure budgétaire applicable à une assiette représentant la somme des PIB des États membres.

En 1997, le budget européen a atteint environ 90 millions d'écus, soit 630 millions de francs français, soit 3 % de l'ensemble des budgets nationaux.

Enfin, pour mettre un terme au conflit permanent entre les institutions communautaires, au moment de l'élaboration du budget, le sommet de Bruxelles met en place l'accord interinstitutionnel (AII), au terme duquel les trois institutions budgétaires se mettent d'accord sur une programmation des budgets pour une période de cinq ans.

Ainsi, les premières « perspectives financières pluriannuelles » ont été établies par le Conseil européen pour la période 1988-1993 à la suite des propositions de la Commission (connues sous la dénomination de « paquet Delors I »).

Le Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992 a établi de nouvelles perspectives financières pour la période 1994-1999. Au total, les fonds structurels seront dotés de 141 milliards d'écus, avec une concentration des moyens budgétaires au profit des régions les moins développées et représentant 33 % du budget en 1999. De plus, le traité d'Union européenne du 7 février 1992 a créé un nouvel instrument financier destiné à aider quatre pays : l'Islande, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, et doté de 20 milliards d'écus. Enfin, une nouvelle réforme des fonds structurels a eu lieu en juillet 1993 (beaucoup moins importante que celle de 1988) dans le sens d'une simplification des procédures de programmation et d'une augmentation de leur flexibilité.

En juillet 1997, dans un document intitulé *Agenda 2000*, la Commission a présenté les perspectives financières pour la période 2000-2006. Aucune réforme fondamentale du système actuel de financement n'est envisagée car la Commission considère qu'il fonctionne bien. Les propositions de la

Commission longuement discutées par les États membres et le Parlement européen ont été adoptées par les chefs d'État ou de gouvernement réunis en Conseil européen au sommet de Berlin les 24 et 25 mars 1999. En ce qui concerne les recettes, il a été décidé de poursuivre la réduction de la part de la TVA et l'augmentation de la part de la 4^e ressource (ressource PNB). Plus généralement, les recettes seront plafonnées à 1,27 % du PNB de l'Union européenne.

S'agissant des dépenses, l'accent a surtout été mis sur les dépenses structurelles qui devraient s'élever pour la période 2000-2006 à 213 milliards d'euros. La nouvelle réforme de la PAC a pour objectif de stabiliser les dépenses agricoles au niveau de 284 milliards d'euros pour la même période. Enfin, les perspectives financières 2000-2006 prévoient un financement de 45 milliards d'euros pour les candidats à l'élargissement.

Ainsi, l'Acte unique européen et les réformes financières engagées ont permis de renforcer l'intégration économique. Le traité de Maastricht puis le traité d'Amsterdam vont rendre possible le passage à l'Union politique et le traité de Nice permettra l'élargissement à dix nouveaux pays.

II / La logique de l'Union : une intégration politique élargie

À la suite de l'ouverture de l'Europe aux pays de l'Est en 1989, d'aucuns ont pensé que la Communauté européenne se devait de donner une image plus démocratique à ces pays qui accédaient à la liberté et pas uniquement l'image d'un grand marché. Cela nécessitait le passage d'une Communauté économique à une Union politique. Par ailleurs, la réalisation du Marché unique au 1^{er} janvier 1993 devait s'accompagner à terme d'une Union économique et monétaire (voir chapitres III et IV) se traduisant lors du processus final par la mise en place d'une monnaie unique.

Dès 1989, deux conférences intergouvernementales ont été réunies, l'une sur l'*Union politique* et l'autre sur l'*Union économique et monétaire*. On aurait donc dû assister à la mise en place de deux traités. Finalement, au sommet de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991, il a été décidé de ne faire qu'un seul traité : le *traité d'Union européenne*, englobant à la fois l'Union politique et l'Union économique et monétaire. Le texte, ainsi adopté par les douze gouvernements, et auquel ont adhéré, depuis, l'Autriche, la Suède et la Finlande, a été signé le 7 février 1992 à Maastricht et est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Entre ces deux dates s'est déroulée une période relativement longue de ratification par les États qui s'est traduite par des difficultés dans certains pays, notamment au Danemark, où le traité a été rejeté par référendum au mois de juin 1992 avant d'être adopté, toujours par la même procédure, un an plus tard.

En France, l'adoption du traité a nécessité au préalable une révision de la Constitution de 1958 afin d'éviter certaines incompatibilités entre celle-ci et le texte du traité (notamment sur le vote des étrangers et la monnaie unique). Finalement, le traité a été adopté par un référendum légèrement positif le 20 septembre 1992 (51,5 % de « oui »).

Dans d'autres pays, la ratification a été effectuée par la voie parlementaire, mais, parfois, en raison de problèmes politiques ou constitutionnels, a été plus tardive (juillet 1993 au Royaume-Uni ; octobre 1993 en Allemagne).

Ce processus de ratification appelle au moins deux remarques principales : d'une part, pour la première fois depuis le traité de Rome de 1957, un texte communautaire nécessite des révisions des Constitutions nationales

(ce qui apporte la preuve de son caractère politique) ; d'autre part, un décalage important est apparu entre le discours des dirigeants politiques et des principaux opérateurs économiques, tous favorables au traité, et les opinions publiques, craintives, parfois même hostiles, comme l'ont montré les sondages et même les référendums. Si ces derniers avaient été organisés en Angleterre ou en Allemagne, le résultat positif n'en aurait pas été garanti.

Malgré ces difficultés, le traité de Maastricht est entré en vigueur et permet de passer de la *logique de l'intégration économique*, qui était celle de la Communauté économique européenne, à la *logique de l'intégration politique*, qui est celle de l'Union. Car même si la majorité des États n'a pas voulu qu'il soit fait référence au « lien fédéral » dans le texte, l'objectif est, à terme, la création d'une sorte d'État fédéral européen. Que restera-t-il aux États de leur souveraineté lorsqu'il y aura une monnaie commune, une politique extérieure et de sécurité commune, ou encore une politique commune en matière de police, notamment aux frontières ? Pour l'instant, l'Union européenne ne va pas jusque-là (c'est-à-dire jusqu'à atteindre l'objectif qui était déjà celui des pères fondateurs de l'Europe, Robert Schuman et Jean Monnet). L'Union européenne ne constitue qu'une nouvelle étape, et, d'ailleurs, conformément à ce qui était prévu dans le texte du traité lui-même, une première révision du traité de Maastricht a été engagée en mars 1996. Elle s'est traduite par la réunion d'une conférence intergouvernementale dont les travaux se sont terminés au sommet d'Amsterdam de juin 1997. Un nouveau traité modifiant le traité d'Union européenne a été adopté ; signé le 2 octobre 1997, le traité d'Amsterdam après une longue période de ratification est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. En 2000 s'est tenue une nouvelle CIG en vue de réformer les institutions pour les adapter à l'élargissement. Elle a été conclue au sommet de Nice le 11 décembre 2000 par l'adoption du traité signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Aucun de ces textes n'apporte de modifications fondamentales au traité de Maastricht, dans lequel des éléments politiques au sens large apparaissent clairement. Certains relèvent du domaine de l'intégration (c'est-à-dire de la Communauté) : il s'agit de la mise en place d'une véritable citoyenneté européenne ainsi que de la démocratisation du fonctionnement des institutions. D'autres relèvent pour l'instant d'une simple coopération : la mise en place d'une politique extérieure et de sécurité commune ainsi que la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Cette union politique devrait être à terme élargie notamment aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

1. Le principe de la citoyenneté européenne

Dans le traité de Rome, pas plus que dans l'Acte unique européen, aucune référence (pas même une allusion) n'était faite aux droits de l'individu, voire du citoyen. Ces derniers ne sont alors considérés que comme des agents

économiques et appréhendés comme tels par les dispositions du traité. Par exemple, en matière de libre circulation, les individus ne sont pris en compte que comme des travailleurs salariés (article 48 du traité CEE) ou comme des membres de professions libérales (articles 52 et suivants). Il ne s'agit en aucun cas d'une libre circulation des personnes en général. De façon plus générale, le traité de Rome ne contient aucune disposition relative aux principes démocratiques. Certes, seuls les États de ce type peuvent adhérer à la CEE, mais il s'agit d'une condition implicite (par exemple, le cas de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal).

Les textes communautaires faisant référence aux droits de l'homme n'ont pas de valeur juridique de droit positif ; on peut citer une Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur la démocratie de 1997 ou encore la Déclaration sur la démocratie du Conseil européen de Copenhague des 7 et 8 avril 1978. On peut également noter la Déclaration des libertés et droits fondamentaux adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989, mais elle ne peut être assimilée à une déclaration des droits ou à un préambule.

Ainsi, la première référence expresse aux droits et libertés fondamentaux apparaît dans le traité de Maastricht. Certes, celui-ci, contrairement aux Constitutions nationales, ne débute pas par une déclaration des droits (ce qu'auraient souhaité certains États), mais il contient un certain nombre de références aux droits de l'homme. L'article F du titre premier du traité (consacré aux dispositions communes) affirme que « l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ». Le traité d'Amsterdam renforce encore cette protection des droits fondamentaux puisque dans son article 7 il dispose que le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes des droits de l'homme. Dans cette hypothèse, le Conseil des ministres peut suspendre certains droits découlant de l'application du traité, y compris le droit de vote au sein du Conseil. En vertu de l'article 2, l'Union se donne pour objectif « de renforcer la protection des droits et intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union ».

Ainsi apparaît la citoyenneté de l'Union, dont l'objectif est de reconnaître des droits civils et politiques aux ressortissants communautaires. Jusque-là, en effet, le citoyen communautaire ne disposait que de droits économiques et sociaux tels que la liberté de circulation (droit d'accès à l'emploi et égalité de traitement dans l'emploi pour les travailleurs) ou le droit d'établissement pour les membres des professions libérales. Désormais, le citoyen de l'Union bénéficie de droits civils et politiques. Apparaît ainsi une nouvelle catégorie

d'individus dont le statut se situe à mi-chemin entre le national et l'étranger. En même temps, pour la première fois, est réalisée une dissociation entre la nationalité et la citoyenneté (principe qui, pourtant, avait été affirmé par toutes les Constitutions françaises depuis la Révolution de 1789). Est citoyen de l'Union « toute personne ayant la nationalité d'un État membre ». Tout citoyen dispose d'un certain nombre de droits qui ont été repris dans la charte des droits fondamentaux adoptée par le sommet de Nice de décembre 2000.

Le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États

Ce droit est reconnu aux « actifs » (au sens économique du terme), mais aussi aux « inactifs » (étudiants et retraités). L'exercice de ce droit est cependant assorti de conditions et de limites. Il faut surtout que les personnes concernées puissent justifier de ressources suffisantes, afin de ne pas constituer une charge pour l'État d'accueil. Il faut aussi qu'elles apportent la preuve qu'elles disposent d'un logement. Malgré ces limites que certains États (tels que l'Espagne) auraient voulu supprimer, ce droit constitue cependant un progrès important par rapport à la situation antérieure. Il s'inscrit d'ailleurs dans le contexte plus large de la suppression des frontières physiques à l'intérieur de la Communauté.

Le droit de vote aux élections européennes et municipales

C'est une question sensible dans de nombreux États (notamment en France). Jusqu'ici, le droit de vote était étroitement lié à la nationalité (cas, par exemple, de la Constitution française). Mais le développement de la construction européenne ne pouvait laisser en l'état un tel principe. Du fait de la libre circulation et de la liberté d'établissement, de nombreux étrangers, ressortissants européens, sont appelés à séjourner, parfois de longues années, dans un pays dont ils n'ont pas la nationalité. On ne pouvait pas continuer à les exclure de toute participation à la vie politique, au risque de compromettre l'exercice des droits économiques et sociaux dont ils sont les bénéficiaires.

Mais la reconnaissance du droit de vote aux étrangers pose trois questions : quels étrangers ? Quelles élections ? Quelles modalités ? À la première question, les États sont libres de répondre en toute souveraineté. Ils peuvent reconnaître ce droit à tous les étrangers (d'origine européenne ou non). Les Constitutions de certains pays (l'Irlande ou les Pays-Bas) le prévoient. Une solution différente pourrait conduire à une discrimination entre les étrangers de différentes nationalités. En sens inverse, il a été fait remarquer que la discrimination existe déjà en raison de l'attribution de droits spéciaux (en matière économique) aux ressortissants communautaires.

Le traité de Maastricht reconnaît le droit de vote aux ressortissants de l'Union, mais laisse les États libres de l'étendre à d'autres catégories. Toutes

les élections ne sont cependant pas concernées. En aucun cas on ne peut admettre que les étrangers participent à des élections nationales et, par là même, à l'exercice de la souveraineté, sauf à considérer qu'il y a une nation européenne, ce qui est loin d'être le cas à l'heure actuelle. En revanche, sont concernées les élections supra-étatiques (européennes) et infra-étatiques (locales). Pour les élections européennes, le droit de vote des étrangers fait partie de la mise en œuvre de la procédure électorale uniforme qui avait été prévue dès 1976 et qui en fait n'a jamais été édictée, chaque État restant maître de la détermination du système électoral, des modalités de l'élection, du découpage des circonscriptions...

Depuis le traité d'Union européenne, « tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre, dont il n'est pas ressortissant, a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ». Le Conseil des ministres des Communautés et les États dans leurs législations respectives ont appliqué cette règle, qui a été opérationnelle lors des élections au Parlement européen de juin 1994. S'agissant des élections locales, seules les élections municipales sont concernées. Le droit est désormais reconnu aux ressortissants communautaires de voter dans l'État où ils résident même s'ils n'en sont pas les nationaux. Dans plusieurs pays, cette règle a nécessité une modification de la Constitution.

Ainsi, en France, après que le Conseil constitutionnel, saisi par le président de la République sur la base de l'article 54 de la Constitution, a constaté l'incompatibilité entre cette règle et le principe français, en vertu duquel seuls les nationaux peuvent voter aux élections municipales, une procédure de révision de la Constitution a été engagée et a abouti en juin 1992 à l'introduction d'un nouvel article 88-3 qui admet le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales. Ce texte, conformément d'ailleurs au traité de Maastricht, prévoit cependant deux limites : les étrangers concernés ne peuvent être maire ou maire adjoint car, dans ce cas, ils participeraient à l'exercice de la souveraineté nationale, puisque ces autorités exercent au nom de l'État des fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire ; par ailleurs, s'ils sont membres d'un conseil municipal, ils ne peuvent participer à l'élection des sénateurs.

Il reste que le droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections européennes et aux élections municipales doit être assorti de modalités, qui sont inspirées des législations déjà avancées en la matière (comme celle des Pays-Bas) et qui ont été développées dans une communication de la Commission de 1988 consacrée au droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales. La condition principale est la durée de résidence dans le pays où ont lieu les élections : durée équivalente à la durée du mandat pour être électeur et au double de la durée pour être éligible (soit, par exemple en France, six ans et douze ans). D'autres règles moins importantes concernent les modalités techniques visant en

particulier à éviter les doubles votes dans les pays d'origine et dans le pays d'accueil.

Pour l'application de ces principes, les difficultés et les réticences apparues dans les États tiennent à la crainte de voir l'afflux d'électeurs étrangers remettre en cause l'équilibre politique des municipalités. Aussi le traité permet-il aux États de déroger partiellement à ces règles lorsque la proportion d'étrangers est trop importante (c'est le cas au Luxembourg où la proportion d'étrangers d'origine européenne dépasse les 20 %). Il reste que ces nouvelles règles constituent une véritable révolution sur le plan des principes politiques et constitutionnels, et marquent une étape vers l'établissement d'une véritable nationalité européenne. Cependant, le droit de vote et d'éligibilité n'est pas accompagné de ses compléments habituels permettant une authentique participation à la vie politique. S'agissant du droit d'association et du droit de réunion, les ressortissants communautaires se voient appliquer le droit commun des étrangers (c'est-à-dire relativement restrictif).

Le droit à des recours non juridictionnels

Le traité de Maastricht reconnaît également aux citoyens de l'Union des droits nouveaux leur permettant de *se défendre*. Certes, contrairement aux rapports Adonnino sur l'Europe des citoyens de 1985, il ne reconnaît pas aux citoyens communautaires le droit de recours direct devant la Cour de justice des Communautés. Seuls les États et les institutions communautaires peuvent y accéder directement, les individus indirectement (par le renvoi préjudiciel en particulier). En revanche, le traité de Maastricht accorde deux droits au citoyen lui permettant de se défendre contre l'action des institutions européennes.

En premier lieu, tout citoyen a le *droit de pétition* devant le Parlement européen. Ce droit n'est pas nouveau. Il était déjà prévu dans les règlements intérieurs du Parlement ; mais il est désormais institutionnalisé. Les conditions d'exercice de ce droit sont très souples : il peut être utilisé par les citoyens de l'Union, mais aussi par toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans la Communauté. Il peut être exercé individuellement ou collectivement. Surtout, le Parlement a une conception très large des règles par rapport auxquelles il va contrôler l'action des Communautés : non seulement toutes les règles communautaires, mais encore toute disposition concernant la protection des droits fondamentaux. Cependant, en cas d'irrégularité, il ne peut qu'adresser des recommandations aux institutions.

Plus nouveau est le recours possible à un *médiateur* institué par le traité de Maastricht, en partie sur le modèle français. Il est nommé par le Parlement européen pour une durée de cinq ans et il est chargé de recevoir les plaintes des citoyens de l'Union dans les cas de mauvaise administration dans l'action des organes communautaires. Si, après enquête, le médiateur constate une illégalité, il peut saisir l'institution concernée, qui a trois mois

pour répondre. À l'issue de ce délai, le médiateur adresse un rapport au Parlement. En aucun cas l'action du médiateur ne peut être comparée à une action juridictionnelle, et ses décisions n'ont aucune valeur juridique obligatoire.

Le droit à la protection diplomatique

Jusqu'ici, chaque citoyen pouvait bénéficier à l'étranger de la protection diplomatique de l'État dont il était le ressortissant. Cette règle évidemment demeure. Mais, à défaut d'instituer une véritable protection diplomatique européenne, qui aurait pu être exercée par les représentations de la Commission dans les pays tiers et dont les États attachés à leur souveraineté ne voulaient pas, le traité de Maastricht dispose que tout citoyen de l'Union qui se trouve sur le territoire d'un État dans lequel son pays n'a pas d'ambassade peut obtenir la protection diplomatique auprès de l'ambassade de tout autre pays membre. C'est une atteinte, même partielle, à la souveraineté des États puisque, traditionnellement, la protection diplomatique fait partie de celle-ci.

Au total, l'Union européenne fait apparaître une nouvelle catégorie de citoyens dont les droits se situent à mi-chemin entre ceux des nationaux et ceux des étrangers. Elle constitue peut-être l'embryon d'une lointaine nationalité européenne, ce qui supposerait à ce moment-là que l'Union soit devenue un État fédéral.

La charte des droits fondamentaux

La décision d'élaborer une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été prise au Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999. L'élaboration en a été confiée à une « Convention » composée de 62 membres représentant des chefs d'État ou de gouvernement des États membres (15), de la Commission (1), des parlements nationaux (30) et du Parlement européen (16). Cette Convention a travaillé en étroite liaison avec les représentants de la société civile (associations, etc.). La Convention a pu aboutir à un accord début octobre 2000 ; le texte a été adopté par le sommet de Nice le 7 décembre 2000. Les valeurs que l'Europe a décidé d'inscrire à son fronton sont au nombre de six : dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté et justice. C'est un texte sans équivalent en droit international puisque s'y trouvent mêlés pour la première fois : les droits civils et politiques, les droits économiques et sociaux (droit de grève, droit syndical) et des droits de la troisième génération (des articles sont consacrés à la bioéthique et à la protection des droits à caractère personnel en matière informatique.)

Il reste que ce texte n'a pour l'instant aucune valeur juridique, car les chefs d'État ou de gouvernement n'ont pas voulu en faire un préambule du traité ni y faire référence dans l'article 6 consacré aux droits de l'homme.

Cette question devrait être résolue par la future Constitution puisque la Convention a proposé à l'unanimité que la charte des droits fondamentaux soit intégrée dans la première partie du texte, ce qui va lui conférer automatiquement la même valeur juridique que celle du traité.

2. La démocratisation du fonctionnement des institutions

L'Acte unique européen avait amélioré le fonctionnement des institutions sans y apporter de véritable bouleversement (voir chapitre I). Au moment des débats sur la constitution de l'Union européenne, la question est donc toujours d'actualité. Le débat essentiel porte sur le déficit démocratique dont souffre la Communauté. Ce déficit tient essentiellement à deux raisons principales : la loi communautaire n'est pas faite par un organe élu au suffrage universel direct, représentant les populations (le Parlement européen), mais par un organe non élu représentant les gouvernements : le Conseil des ministres. De plus, les projets de texte sont préparés par un organe composé de hauts fonctionnaires, les membres de la Commission, dont on a souvent dénoncé le caractère bureaucratique et technocratique.

Certes, la solution la plus radicale aurait consisté à mettre en œuvre le projet Spinelli (voir chapitre I), instituant un véritable partage des compétences entre l'exécutif et le législatif, mais son caractère fédéraliste l'a voué à l'échec. Il était donc impossible de le reprendre en 1991 lors de l'élaboration du traité de Maastricht. Une fois encore, la méthode réformiste l'a emporté, remettant à plus tard (1996, si l'on en croyait le traité) la modification profonde des institutions. Les nouveautés introduites dans le cadre de l'Union européenne n'en sont pas pour autant négligeables et vont dans le sens de la démocratisation.

L'investiture de la Commission par le Parlement

Dans le système antérieur, la Commission est avant tout l'émanation des gouvernements. Les membres de la Commission, ainsi que son président, sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Certes, en début de mandat, la Commission présente son programme au Parlement, et cette présentation peut être suivie d'un débat avec un vote, mais cela ne peut être assimilé à une véritable investiture. De plus, le mécanisme de la motion de censure dont dispose le Parlement à l'encontre de la Commission n'a jamais vraiment fonctionné. Afin de démocratiser le fonctionnement des institutions, la procédure de nomination de la Commission a été modifiée.

Désormais, la Commission doit être investie par le Parlement au terme d'une procédure assez complexe qui comprend quatre étapes : 1) les gouvernements des États membres désignent d'un commun accord la personnalité qu'ils envisagent de nommer comme président de la Commission ; le

Parlement est consulté ; 2) le président désigné et les gouvernements des États membres choisissent les membres de la Commission ; 3) le président et les membres de la Commission ainsi désignés se présentent devant le Parlement européen pour un vote d'approbation ; 4) après approbation par le Parlement, le président et les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Le traité d'Amsterdam a même introduit le mécanisme de la double investiture : le président de la Commission ne peut être nommé qu'après approbation du Parlement européen, puis il choisit avec l'accord des gouvernements les autres personnalités de l'équipe qu'il présentera au Parlement pour un vote d'investiture.

C'est en fait le système de l'investiture tel qu'il était pratiqué en France sous la III^e et la IV^e République, dans lequel l'existence du gouvernement dépend de l'approbation du Parlement. Ce système avait d'ailleurs donné lieu à une très grande instabilité ministérielle, de nombreux gouvernements choisis par le président de la République étant ensuite rejetés par le Parlement. Il est une des causes institutionnelles de la déviation du régime politique français vers un régime d'assemblée.

Dans le cadre européen, il accroît la dépendance de la Commission par rapport à l'organe élu au suffrage universel direct, lui conférant ainsi plus d'importance et un rôle politique accru. Pour mieux assurer le lien Commission-Parlement, le mandat des commissaires a été porté à cinq ans. Le système a été appliqué en juillet 1994 afin de désigner la Commission Santer dont le mandat a débuté en janvier 1995. Après la démission de celle-ci le nouveau président Romano Prodi a été également investi par le Parlement européen en juillet 1999.

Le traité de Nice a introduit des modifications qui s'appliqueront à la désignation de la Commission dont le mandat entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Désormais, la désignation du président incombe au Conseil européen statuant à la majorité qualifiée. Elle demeure évidemment soumise à l'approbation du Parlement européen.

Ensuite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le président désigné, adopte la liste des autres personnalités qu'il envisage de nommer membres de la Commission établie conformément aux propositions faites par chaque État membre.

Enfin, le président et les membres de la Commission sont nommés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après approbation du collège par le Parlement européen.

Par ailleurs, le traité de Nice renforce les pouvoirs du président de la Commission qui va décider de l'organisation interne de celle-ci, en particulier en répartissant les responsabilités entre les différents membres de la Commission et en procédant éventuellement à des remaniements.

L'accroissement des pouvoirs du Parlement

L'insuffisance, voire l'inexistence de réels pouvoirs du Parlement européen, avait été un des facteurs importants de la crise institutionnelle qu'a connue la Communauté (voir chapitre I). Jusqu'à l'Acte unique européen, le Parlement n'avait aucune part au processus législatif communautaire et n'intervenait efficacement que dans le domaine budgétaire. Le traité de Maastricht, sans lui confier un véritable pouvoir législatif comparable à celui des Parlements des États, introduit deux procédures qui permettent de mieux l'associer à l'élaboration des textes communautaires.

La procédure d'*avis conforme* existait déjà dans l'Acte unique européen, mais elle était limitée au domaine des relations internationales. Elle consiste dans l'approbation par le Parlement d'un acte qui lui est soumis par le Conseil. Si le Parlement refuse son approbation, l'acte ne peut être adopté. Désormais, cette procédure s'applique dans le domaine législatif. Le Conseil statue à l'unanimité après avis conforme du Parlement pour la définition des missions, des objectifs prioritaires et de l'organisation des fonds à finalité structurelle (FEOGA-FEDER-FSE), ainsi que sur les dispositions nécessaires pour assurer l'efficacité et la coordination des fonds, de même que pour la création d'un fonds de cohésion.

La procédure de *codécision* a été introduite par le traité de Maastricht. Dans ce système, les textes ne peuvent être adoptés qu'après l'approbation du Parlement, ce qui revient à lui reconnaître une sorte de droit de veto. C'est une procédure d'une redoutable complexité. Au départ, le Conseil, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, adopte une *position commune*. Dans les trois mois, celui-ci peut : soit *l'approuver*, l'acte est définitivement adopté ; soit *ne pas se prononcer*, le Conseil arrête l'acte conformément à sa position commune ; soit le *rejeter*, dans ce cas, si la procédure de conciliation échoue, la proposition d'acte est réputée non adoptée. Enfin, le Parlement peut amender la proposition du Conseil. Celui-ci a alors deux possibilités : adopter les amendements parlementaires (à la majorité qualifiée s'ils sont retenus par la Commission, à l'unanimité si la Commission a donné un avis négatif), les rejeter (dans ce cas est engagée une procédure de conciliation). Si le Comité parvient à un accord et à un texte commun dans les six semaines, et si le texte est approuvé à la majorité qualifiée par le Conseil et à la majorité absolue par le Parlement, il est adopté. Dans le cas contraire, il est abandonné définitivement. Cette procédure de codécision ne joue que dans le domaine de réalisation du marché intérieur (harmonisation des législations, libre circulation des travailleurs, liberté d'établissement, reconnaissance mutuelle des diplômes et de l'accès aux activités non salariées). Le traité d'Amsterdam augmente la responsabilité du Parlement en faisant de la codécision la règle quasi générale. Ainsi, le Parlement européen participe désormais au processus législatif en collaboration avec le Conseil des ministres. Le traité de Nice a augmenté les compétences du Parlement européen par extension du champ d'application de la

codécision. Ainsi, la plupart des mesures de nature législative qui, après le traité de Nice, requièrent une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée seront décidées par la procédure de codécision.

La création du Comité des régions

Elle répond toujours au souci de démocratisation. Il est apparu en effet que les collectivités locales, qui sont de plus en plus directement concernées par l'action des Communautés européennes, devaient pouvoir participer au processus décisionnel communautaire. Une tentative avait déjà été faite en 1988 par la création d'un Comité consultatif des collectivités locales, sans grand succès. Au moment de l'élaboration du traité de Maastricht, certains avaient proposé la création d'une seconde chambre représentant les collectivités locales aux côtés du Parlement élu au suffrage universel. Sans aller jusqu'à cette solution extrême, le traité de Maastricht crée un Comité des régions composé de 220 membres représentant les collectivités régionales et locales. Mais ce comité ne dispose que d'un pouvoir consultatif et n'a aucune autonomie dans son organisation interne. Une évolution n'est cependant pas exclue et l'on peut imaginer que, dans l'avenir, le Comité puisse conquérir de nouveaux pouvoirs.

Ainsi, dans le cadre de l'Union européenne, l'organisation institutionnelle de la Communauté n'est pas bouleversée. Il faudra attendre la révision du traité, pour assister à une refonte totale des institutions. C'est le rôle de la Convention créée par la décision de Laeken du 15 décembre et présidée par Valéry Giscard d'Estaing d'y réfléchir et de faire des propositions dans ce sens à la CIG qui se tiendra en 2004.

3. L'affirmation de l'Union sur la scène internationale et la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice

La politique extérieure et de sécurité commune

Depuis le traité de Rome, la Communauté européenne peut entretenir des relations internationales avec les pays tiers. Elle détient la capacité juridique internationale, c'est-à-dire la possibilité de signer des traités. Mais jusqu'à aujourd'hui, cette capacité internationale ne se manifestait que sur le plan économique. Elle s'inscrivait notamment dans le cadre de la politique commerciale commune visant à conclure des accords avec des pays tiers portant sur les droits de douane ou les contingents, éventuellement des accords de libre-échange (par exemple, avec les pays de l'AELE). Cette compétence extérieure de la Communauté n'est en fait que le prolongement de sa compétence interne en la matière.

De même, depuis l'origine, la Communauté peut conclure des accords d'association avec les pays tiers ayant pour objet soit de préparer une future

adhésion (par exemple, l'accord de 1963 avec la Turquie), soit de mener une action de coopération économique et d'aide au développement. On peut citer à ce sujet les accords de coopération passés avec les pays du Maghreb dès 1976 et dont les protocoles financiers ont été renouvelés en 1992 dans le cadre de la PMR (politique méditerranéenne rénovée). De même, les accords de Lomé ont été conclus pour la première fois en 1975 dans la capitale du Togo entre la Communauté économique européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Les derniers accords ont été signés en 1989 pour une période de dix ans. Ils conservent leur originalité, qui tient à une coopération commerciale fondée sur des concessions non réciproques et à un mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation pour les produits agricoles et miniers (voir chapitre IV).

Enfin, plus récemment, la Communauté européenne a mis en place un certain nombre d'accords de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale, d'abord des accords de simple commerce en 1988, puis des accords de coopération économique plus approfondis dans le cadre du programme PHARE en 1989 (programme destiné à la restructuration, c'est-à-dire à la privatisation des économies de l'Est) et, en 1991, des accords dits « européens », destinés à établir à terme une zone de libre-échange entre ces pays et l'Europe communautaire et à préparer leur adhésion (notamment pour la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la République slovaque).

Mais si tous ces accords ne peuvent être séparés des objectifs de politique internationale, ils demeurent avant tout de nature économique. L'Union européenne a pour objectif de mettre fin à cette situation puisqu'un des trois « piliers » du traité de Maastricht est consacré à la *politique extérieure et de sécurité commune*. La *politique étrangère* reste du domaine des États, mais l'Union doit, le plus souvent possible, arriver à des positions communes. Cet objectif n'est pas nouveau. Avant Maastricht avait été mis en œuvre un système de coopération politique au terme duquel les États devaient se concerter en matière de politique étrangère. Le traité d'Union européenne systématise un tel processus.

C'est le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement, et auquel dès ses dispositions préliminaires le traité de Maastricht reconnaît un rôle d'impulsion, qui est chargé de définir les orientations générales de la politique étrangère. Mais son action peut être prolongée par celle du Conseil des ministres. En revanche, la Commission et le Parlement européen ne jouent ici qu'un rôle mineur : la première est « pleinement associée » aux travaux et le second est tenu « informé » de l'évolution de la politique étrangère.

L'objectif poursuivi est d'arriver à établir une *position commune* au sein des organisations internationales, en faisant en sorte que tous les États européens participants votent dans le même sens (par exemple, lors de l'adoption de résolutions au sein du Conseil de sécurité des Nations unies). Une des illustrations de cette coopération en matière de politique étrangère a été

la définition de critères communs pour la reconnaissance d'États qui ont été appliqués à la reconnaissance de la Croatie en janvier 1992 avant même que le traité de Maastricht soit entré en vigueur. Il est vrai que, dans cette affaire, la France et l'Angleterre se sont surtout alignées sur la position de l'Allemagne, qui avait menacé de reconnaître unilatéralement la Croatie à défaut d'accord au sein des Douze. Par la suite, le déroulement du conflit dans l'ex-Yougoslavie a plutôt démontré le désaccord entre les membres de la Communauté et leur impuissance à proposer une solution...

L'Union met également en œuvre des « actions communes » : transport d'aide humanitaire en Bosnie, administration de la ville de Mostar, Pacte de stabilité pour l'Europe centrale. Les décisions sont prises par les ministres des Affaires étrangères à l'unanimité au sein du Conseil de l'Union. Le traité d'Amsterdam prévoit aussi des « stratégies communes » décidées toujours en conseil de l'Union mais à la majorité qualifiée. Toutefois, un État peut apposer son veto s'il estime que ses intérêts vitaux sont en cause. Enfin, pour affirmer l'identité de l'Union sur la scène internationale, le traité d'Amsterdam fait du secrétaire général du Conseil de l'Union le « haut représentant de la PESC » (actuellement, monsieur Javier Solana, ancien secrétaire général de l'OTAN).

Malgré ces avancées, la politique étrangère n'en est encore qu'à ses débuts. Pour l'instant, l'Union européenne n'existe pas vraiment sur la scène internationale et est incapable de parler d'une seule voix. Géant économique, elle apparaît comme un nain diplomatique. Henry Kissinger avait résumé la situation par une formule restée célèbre : « *L'Europe, quel numéro de téléphone ?* » Ainsi, l'Europe a été absente des grandes crises qui se sont déroulées sur son propre continent au cours des dernières années (Bosnie-Kosovo) et s'est déchargée de ses responsabilités militaires sur l'OTAN (c'est-à-dire les États-Unis). Depuis les événements du 11 septembre 2001, la situation n'a fait que s'aggraver. Les États-Unis apparaissent de plus en plus comme ayant vocation à devenir le « gendarme du monde » et à cantonner l'Europe à un rôle secondaire, voire uniquement humanitaire. Ainsi, en Afghanistan ce sont les États-Unis qui décident de l'intervention militaire et les Européens ne jouent qu'un rôle supplétif. Leur participation a d'ailleurs été décidée dans un cadre de coopération intergouvernementale (sorte de directoire des grandes puissances) et non dans le cadre de l'Union. De même, l'Union ne joue qu'un rôle minimum dans la recherche d'une solution au conflit du Proche-Orient (malgré la présence sur place d'un représentant spécial.)

La crise irakienne récente ne fait que confirmer de manière éclatante cette situation. Car, malgré des pseudopositions communes (Conseil des affaires générales et relations extérieures du 27 janvier 2003, et surtout Conseil européen extraordinaire du 17 février 2003), les États membres de l'UE sont apparus profondément divisés, certains se prononçant pour une intervention militaire en Irak aux côtés des Américains (Royaume-Uni, Espagne, Italie et Pays-Bas notamment) et d'autres pour un respect scrupuleux de la

compétence de l'ONU (le « camp de la paix », avec notamment la France, l'Allemagne et la Belgique). L'intervention militaire anglo-américaine en Irak et la gestion de la paix n'ont fait qu'approfondir ces divisions. De plus, à ces divergences politiques s'ajoutent des problèmes juridiques.

L'Union européenne au sein de laquelle est censée être définie cette politique n'est pas une véritable organisation internationale et, de ce fait, n'a ni personnalité morale, ni institutions propres. Elle doit, pour agir dans ce cadre, utiliser les institutions de la Communauté. Elle n'a pas non plus de moyens, notamment financiers. Si l'Union décidait, par exemple, d'une intervention militaire (ou même humanitaire) dans un conflit, elle devrait avoir recours aux moyens financiers fournis par le budget des États ou le budget de la Communauté (dans ce cas s'appliquerait la procédure budgétaire prévue par celle-ci). En tout état de cause, la mise en place d'une politique extérieure peut difficilement se concevoir sans l'instauration d'une défense commune.

Depuis l'échec de la CED (Communauté européenne de défense) en 1954, la question de la *défense commune européenne* reste posée. Son instauration se heurte à de nombreux obstacles, dont l'opposition, au sein de l'Union, entre les atlantistes (essentiellement l'Angleterre), pour qui l'existence d'une défense américaine de l'Europe à travers l'OTAN suffit, et les partisans d'une défense européenne de l'Europe (tels que la France). La fin de la guerre froide et l'effondrement du communisme en 1989 n'ont fait que rendre la situation encore plus complexe.

Par ailleurs, la présence au sein de l'Union d'États neutres tels que l'Irlande ou le Danemark ou, depuis le 1^{er} janvier 1995, l'Autriche ne peut que compliquer cette tâche. Pourtant, l'Acte unique européen de 1986 a réalisé des progrès timides (voir chapitre I) dans le sens de la défense européenne. Malgré la persistance des divergences, le traité de Maastricht est parvenu à un compromis. Le pilier de la future défense européenne est constitué par l'UEO qui d'ailleurs doit disparaître et céder définitivement sa place à l'Union européenne à partir de 2001. Mais pour satisfaire les revendications des « atlantistes », il est bien précisé que la politique de l'Union doit respecter les orientations prises en matière de sécurité au sein de l'OTAN... De plus, la politique de défense commune ne relève pour l'instant que de la coopération, c'est-à-dire un domaine dans lequel l'unanimité des États est de toute façon exigée.

Le traité d'Amsterdam a tenté de renforcer la défense européenne. Dans cette optique, réunis en Conseil européen à Helsinki les 10 et 11 décembre 1999, les chefs d'État ou de gouvernement ont pris les décisions en vue de la construction d'une véritable politique étrangère et de défense : les États membres doivent être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de trente jours et de soutenir pendant au moins une année une force de réaction rapide de 60 000 hommes. Au Conseil européen de Nice ont été créées les nouvelles structures chargées de mener à bien cette tâche : le Comité politique et de sécurité (COPS) composé de représentants permanents des

États membres, le Comité militaire composé des chefs d'état-major des armées, l'état-major de l'Union européenne. Mais après une accélération au cours de ces deux dernières années la construction d'une défense européenne semble marquer le pas, en raison des difficultés à dégager les moyens financiers nécessaires à la réalisation d'un véritable potentiel militaire. Pourtant, paradoxalement, la crise irakienne a conduit à une relance du processus de création d'une défense européenne le 12 décembre 2003 au Conseil européen de Bruxelles. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont décidé d'agir en commun en ce sens en créant entre eux une coopération structurée et en décidant de mettre en œuvre dès 2004 une Agence européenne de l'armement.

La création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice

À l'origine, le troisième pilier du traité de Maastricht était constitué par la création d'une coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Cette coopération (il s'agissait donc de décisions prises à l'unanimité) incluait la politique des visas, de l'immigration, de lutte contre la criminalité et le trafic de drogue, ainsi qu'une collaboration entre les organes judiciaires et policiers (Europe) des différents pays. Le traité d'Amsterdam a réalisé la « communautarisation » d'une partie du troisième pilier puisque désormais la politique commune des visas incombe à la Communauté européenne et les décisions, en la matière, doivent être prises dans un délai de trois ans à la majorité qualifiée. C'est d'ailleurs cet aspect qui a retardé la ratification du traité d'Amsterdam en France, une révision de la Constitution ayant été nécessaire.

À l'heure actuelle, le troisième pilier est consacré à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union européenne se sont réunis en Conseil européen extraordinaire à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 pour discuter de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen. Ils ont rappelé leur attachement au droit d'asile et se sont prononcés pour la reconnaissance d'un régime d'asile commun fondé sur l'application de la convention internationale de Genève afin que nul ne puisse être renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté. Le Conseil européen a également insisté sur le fait que l'Union doit assurer un traitement équitable aux ressortissants des États tiers qui résident sur son territoire et cela dans la perspective de lutter contre le racisme et la xénophobie. Le Conseil européen souhaite aussi une meilleure gestion des flux migratoires.

La création d'un espace européen de justice doit comporter des mesures en vue d'un meilleur accès à la justice et d'une reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires tant en matière civile que pénale au sein de l'Union. Le Conseil européen demande aux États membres de ratifier les conventions d'extradition élaborées par l'Union en 1995 et 1996.

Enfin, il propose une intensification de la lutte contre la criminalité et contre le blanchiment de l'argent. Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les quinze pays de l'Union européenne ont pris conscience de l'urgence de construire enfin cet espace judiciaire européen (que les opinions publiques des différents pays appellent de leurs vœux). Pour cela ils ont pris des initiatives en vue de renforcer la coopération policière (Europol) et de créer la coopération judiciaire (Eurojust). Ils ont également pris l'engagement de mettre en place une politique européenne de lutte contre le terrorisme et de créer un mandat d'arrêt européen (mettant fin ainsi à la procédure inefficace de l'extradition).

Ainsi, l'Union européenne constitue bien une Union politique. Il est d'ailleurs significatif à ce sujet de noter que la Communauté économique européenne est devenue la Communauté européenne, pour bien signifier qu'on a dépassé la dimension strictement économique. Mais cette Union n'a pas pour vocation de vivre repliée sur elle-même. Elle est au contraire destinée à s'élargir au moins à dix pays d'Europe centrale et orientale, à Malte, à Chypre et peut-être un jour à la Turquie.

4. Une Union politique élargie

Depuis sa création, en 1958, la Communauté européenne a connu cinq élargissements : le 1^{er} janvier 1973 sont entrés dans le marché commun : le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande. La demande avait déjà été faite dix ans plus tôt par l'Angleterre mais rejetée par le général de Gaulle (le 15 janvier 1963). À cette date, donc, la CEE passe de six États à neuf. Le 1^{er} janvier 1981 a lieu l'adhésion de la Grèce ; le 1^{er} janvier 1986 celle de l'Espagne et du Portugal qui n'a pas été sans poser problème, en raison des conséquences qu'elle pourrait avoir, sur le plan économique, sur les pays ou les régions du sud de l'Europe. La Communauté a d'ailleurs dû mettre en place une aide spécifique à ces régions : les programmes intégrés méditerranéens (PIM). Cette adhésion constituait aussi un inconvénient pour les pays du Maghreb dont les exportations (notamment agricoles) se voyaient directement concurrencées. Malgré ces inconvénients, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal était politiquement incontournable et a d'ailleurs été un grand succès. L'Europe communautaire est donc passée à douze. L'élargissement a eu lieu le 1^{er} janvier 1995 avec l'adhésion de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande (Europe des quinze). Enfin, le dernier élargissement a eu lieu le 1^{er} mai 2004 à huit PECO (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Lettonie, Lituanie, Estonie, Slovénie, Chypre et Malte) ; l'Union compte désormais vingt-cinq pays. La procédure d'adhésion est extrêmement complexe et aléatoire quant au résultat, elle est régie par l'article 49 du traité d'Amsterdam. L'État candidat doit adresser une demande au Conseil de l'Union.

Cette demande est examinée par le Conseil de l'Union, qui se prononce après avis de la Commission et avis conforme du Parlement européen. Lorsque cette étape communautaire a été franchie, il faut passer à une étape intergouvernementale car l'acte d'adhésion doit être ratifié dans le pays candidat et pour chaque État membre de l'Union. Ainsi, contrairement à une idée reçue, l'acte d'adhésion n'est pas le résultat d'une démarche unilatérale de la part de la Communauté mais d'un traité international.

Sur le fond, l'article 49 fixe une des conditions : *Il faut être un « État européen »*. Cette condition qui a l'air évidente peut parfois entraîner des interrogations : quelles sont les limites de l'Europe ? : les géographes eux-mêmes ne sont pas toujours d'accord. Certes, on a toujours en mémoire la célèbre formule du général de Gaulle : l'« Europe de l'Atlantique à l'Oural » qui inclut évidemment la Russie. Mais où passe exactement la frontière de l'Oural ? Chypre et Malte (dont la candidature à l'Union a été acceptée) sont-ils des pays « européens » ? La Turquie également engagée dans le processus d'adhésion est-elle un pays européen dans son intégralité... Enfin, si l'on peut, à juste titre, s'étonner de la candidature du Maroc en 1988, candidature évidemment rejetée, on peut faire remarquer que, certes, ce pays n'est pas « européen », mais que ses liens avec l'Union européenne sont de plus en plus étroits, notamment après la signature d'un accord de libre-échange économique avec la Communauté en 1998.

Un second critère figure désormais dans l'article 49 : il faut que le pays candidat respecte les principes de la démocratie, du pluralisme politique et de l'État de droit. Cette condition a toujours existé mais était jusque-là implicite (*cf.* le rejet de la candidature de l'Espagne et du Portugal à l'époque des dictatures).

Enfin, ne figure pas dans l'article 49 le critère économique : il faut que le pays candidat ait une économie de marché et une économie suffisamment développée qui lui permette d'intégrer le Marché unique.

À ces trois critères traditionnels, le Conseil européen de Copenhague de 1993 a ajouté la capacité des pays à intégrer les règles européennes (acquis communautaire) et à souscrire aux objectifs de l'Union européenne.

Cette dernière condition a été posée dans la perspective de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale qui a dominé l'actualité européenne au cours de ces dernières années.

Les dix pays d'Europe centrale et orientale qui, à partir de 1990, ont conclu des accords d'association avec la Communauté européenne, ont fait acte de candidature à l'adhésion. En juillet 1997, la Commission qui consacre une partie de son *Agenda 2000* à la question de l'élargissement s'est prononcée sur ces demandes. En appliquant les critères déjà cités elle a estimé que cinq PECO étaient mieux préparés que les autres : la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et l'Estonie. Pour la Commission, les autres PECO (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie et Slovaquie) ne sont pas prêts à la fois pour des raisons économiques et politiques (démocratie insuffisante en Slovaquie et en Roumanie, par exemple). Ils doivent

Les institutions de l'Union européenne à 25 pays

1. La Commission : À partir de 2005 le nombre des commissaires est limité à un par État membre. Lorsque l'Union européenne compte 25 États membres, le nombre des membres de la Commission sera inférieur au nombre des États membres. Les membres de la Commission sont choisis sur la base d'une rotation égalitaire dont les modalités sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité.

2. Le Conseil des ministres : nouvelle pondération des voix.

— Dorénavant, la majorité qualifiée sera atteinte lorsque seront réunies 232 voix sur 321 (soit 73 %).

États membres	Votes
Allemagne	29
Royaume-Uni	29
France	29
Italie	29
Espagne	27
Pologne	27
Pays-Bas	13
Grèce	12
République tchèque	12
Belgique	12
Hongrie	12
Portugal	12
Suède	10
Autriche	10
Slovaquie	7
Danemark	7
Finlande	7
Irlande	7
Lituanie	7
Lettonie	4
Slovénie	4
Estonie	4
Chypre	4
Luxembourg	4
Malte	3
TOTAL UE	321

— En second lieu, il faut que la décision recueille le vote favorable de la majorité des États membres.

— Enfin un État membre peut demander de vérifier que la majorité qualifiée comprenne au moins 62 % de la population totale de l'Union.

3. Le Parlement européen : Le nombre des députés est limité à 732.

États membres	Sièges
Allemagne	99
Royaume-Uni	78
France	78
Italie	78
Espagne	54
Pologne	54
Pays-Bas	27
Grèce	24
République tchèque	24
Belgique	24
Hongrie	24
Portugal	24
Suède	19
Autriche	18
Slovaquie	14
Danemark	14
Finlande	14
Irlande	13
Lituanie	13
Lettonie	9
Slovénie	7
Estonie	6
Chypre	6
Luxembourg	6
Malte	5
TOTAL UE	732

4. Le Comité économique et social et le Comité des régions comprendront désormais 344 membres chacun.

donc intégrer une deuxième vague d'adhésion. Enfin, la Commission donne un avis négatif à la demande de la Turquie. En décembre 1997, le Conseil européen de Luxembourg entérine les choix de la Commission. Les négociations avec les cinq PECO les plus avancés et avec Chypre ont donc commencé le 30 mars 1998. Les autres pays se sont associés au processus, dans un système de « conférence européenne » proposé par la France. Au Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, les chefs d'État ou de gouvernement décident d'inclure les dix PECO dans le même rythme d'élargissement.

Les négociations se poursuivent à partir de 2000 avec tous les pays candidats. Elles ont pu être conclues au Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 avec huit PECO ainsi que Chypre et Malte. La Roumanie et la Bulgarie devront donc attendre une date ultérieure (en principe 2007). Les traités d'adhésion ont été signés le 16 avril 2003 à Athènes et ratifiés la même année. L'adhésion est devenue effective le 1^{er} mai 2004. C'est l'élargissement le plus important de l'histoire de l'Europe, il n'est pas sans poser des problèmes importants. Il a nécessité une adaptation de la PAC. Une application immédiate à tous les PECO s'est révélée impossible car elle aurait entraîné une explosion budgétaire et à terme une disparition de cette politique.

À cela s'ajoutent les problèmes afférents à la circulation des personnes et au financement de la préadhésion, puis de l'adhésion (ces problèmes ont été analysés par la Commission dans l'*Agenda 2000* en 1997). Enfin, le passage à une Union politique élargie suppose une réforme institutionnelle importante. Ce fut le mandat de la CIG réunie en 2000 et qui s'est terminée par l'adoption du traité de Nice au Conseil européen du 11 décembre 2000. Les trois institutions « politiques » principales (la Commission, le Conseil et le Parlement européens) ont enfin fait l'objet d'adaptations pour tenir compte de l'élargissement à 27 pays. En janvier 2003, ces dispositions ont été modifiées en raison du report de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie (voir encadré).

III / L'économie de l'Union européenne

Depuis plus de quatre décennies, l'unification européenne a donné le ton pour une destinée économique commune des États. Toutefois, au cours des dernières années, l'histoire semble en passe de révéler une coupure de l'Europe avec la constitution, au sein même de l'ensemble de l'Union, d'un cercle plus étroit de pays dotés de caractéristiques communes. Au terme de six années de gestation, la zone euro est venue au monde le 1^{er} janvier 1999. Avec l'élargissement à la Grèce au 1^{er} janvier 2001, douze pays de l'Union européenne disposent désormais de la même monnaie, l'euro. Leur PIB vaut les trois quarts de celui des États-Unis, un tiers de plus que le PIB chinois et près du double de celui du Japon. La zone euro, au niveau de vie encore hétérogène, ne se classe globalement qu'à la seizième place parmi les pays et zones les plus riches du monde. Mais trois de ses membres se classent parmi les dix premiers : le Luxembourg, la Belgique et l'Autriche.

Par ailleurs, le degré d'ouverture de l'économie est le même des deux côtés de l'Atlantique, entre 12 % et 13 % du PIB, mais il n'est que de 8 % au Japon, dont le marché est de moins en moins ouvert.

1. Contrastes et enjeux communs

L'Union économique et monétaire : une panacée ?

Des différences structurelles importantes demeurent entre les États membres de la zone euro. Les parts de l'agriculture, de l'industrie et des services dans le PIB varient selon les pays. De même, l'éventail des taux de chômage nationaux fait état d'une grande diversité. Dans les pays latins, moins d'une personne en âge de travailler sur deux est active, alors que dans le nord de l'Europe, du fait des taux d'activité féminine plus élevés, la proportion est proche des deux tiers. Les différences démographiques et de taux d'activité impliquent par ailleurs des différences culturelles et de comportement.

L'introduction de l'euro rend encore plus sensible l'hétérogénéité de l'environnement social et fiscal entre les pays membres. Un fort taux de prélèvements obligatoires caractérise globalement la zone euro par rapport aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni. Tout autant que le poids global du prélèvement, la répartition des prélèvements entre les divers postes sociaux et fiscaux est très hétérogène, ce qui aboutit à des influences très fortes sur le comportement des salariés et *a fortiori* des investisseurs.

Les douze économies de la zone euro, aux structures et aux institutions si différentes, évoluent cependant de façon parallèle depuis la fin des années 1980. Au-delà des divergences ponctuelles, le parallélisme sur long terme des conjonctures, particulièrement net dans l'industrie manufacturière, s'explique largement par l'importance des échanges intrazone. *A contrario*, le Royaume-Uni, qui n'a pas adopté la monnaie unique, est en décalage conjoncturel avec la zone euro, et les cycles longs des États-Unis sont très désynchronisés par rapport à ceux de l'économie européenne dans son ensemble.

La convergence industrielle au sein de la zone s'est accompagnée d'un rapprochement des grandeurs financières (déficits budgétaires sous contrôle, stabilisation des taux de change et réduction des écarts de taux d'intérêt) alors que la baisse conjointe des prix et des taux a bénéficié à l'investissement et à la consommation.

L'euro joue un rôle d'accélérateur de l'intégration européenne. Son arrivée a été précédée d'une vague de fusions-acquisitions, notamment dans le secteur bancaire, et les réorganisations se poursuivent dans la sphère financière. Les capitaux ne sont pas seulement européens, car l'euro, en élargissant l'espace financier, devrait augmenter l'attractivité de la zone pour les capitaux extérieurs. En conséquence, l'industrie peut désormais financer ses investissements en levant des capitaux sur un marché beaucoup plus profond et liquide. Par ailleurs, en exacerbant les comparaisons de prix, de fiscalité et de coûts, l'euro impose aux entreprises de gagner en compétitivité, ce qui devrait entraîner un rebond de concentrations et des regroupements de sites de production et de logistique.

Toutefois, si l'euro devrait apporter un environnement plus favorable à l'industrie en termes de stabilité et de rationalité des investissements, il ne pourra à lui seul retourner les tendances lourdes du progrès de la productivité industrielle. En effet, après la phase de rattrapage des États-Unis, jusqu'au milieu des années 1970, l'industrie européenne progresse en productivité mais prend du retard sur longue période en termes de développement. Dans la seconde moitié des années 1990, avec le développement des industries de la « nouvelle économie », la productivité globale a progressé presque deux fois plus vite aux États-Unis qu'en Europe.

En conséquence, à l'intérieur de la triade États-Unis/Japon/Europe, la spécialisation européenne est en question : chacun des trois grands pôles dominants commerce avant tout avec ses voisins immédiats et instaure avec eux une spécialisation fondée sur la demande, la qualité et la technologie.

Mais, dans cette course à la qualité et à l'innovation, l'Europe accuse un certain retard dans les industries les plus prometteuses, et notamment dans les technologies de l'information et de la communication.

Le poids des Quinze

Pays	BEL	DK	ALL	GRE	ESP	FRA	IRL	ITA
Superficie (milliers de km ²)	31	43	357	132	505	544	70	301
Population 2003 (millions d'habitants)	10,4	5,4	82,5	11,0	40,8	61,5	4,0	58,1
PIB 2003 (milliards d'euros)	268	187	2 129	154	743	1 563	138	1 301
Pays	LUX	NL	POR	R-U	AUT	SUE	FNL	UE 15
Superficie (milliers de km ²)	3	41	92	244	84	450	337	3 234
Population 2003 (millions d'habitants)	0,4	16,2	10,4	59,4	8,1	9,0	5,2	382,4
PIB 2003 (milliards d'euros)	23	460	133	1 671	224	266	143	9 297

Source : Union européenne.

La dynamique de l'intégration monétaire est allée de pair avec une mutation lente et progressive du contenu du *policy-mix* : la problématique s'est peu à peu déplacée du dosage optimal de deux politiques, l'une budgétaire, l'autre monétaire, vers la combinaison optimale de plusieurs politiques budgétaires sur fond de politique monétaire unique.

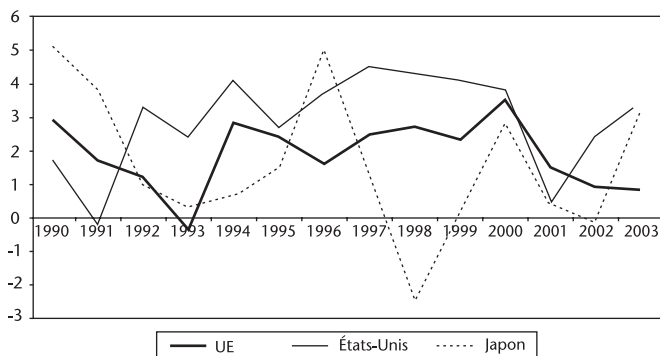
Pour importante qu'elle soit, l'UEM ne constitue qu'un des aspects de la construction européenne qui éclipse en outre les carences de la conférence intergouvernementale (CIG). Pourtant, le succès de l'UEM, à moyen terme, est directement conditionné par l'avancement vers un pacte fondateur ouvrant la voie à une Union politique, seule capable de lui fournir un cadre de développement propice et non conflictuel : par la faiblesse des progrès réalisés qu'il entérine, le traité d'Amsterdam montre l'importance du chemin qui reste à parcourir en ce domaine crucial. Tant la bonne marche de l'UEM que l'application du Pacte de stabilité qui l'accompagne risquent en effet d'être pénalisées par les dysfonctionnements des institutions communautaires et, surtout, par les visions différentes qu'ont les États membres de l'avenir de l'Union européenne.

Certaines différences structurelles entre les pays de l'Union sont encore irréductibles en dépit de la convergence des politiques

macroéconomiques à l'œuvre, et elles constituent, après l'entrée en vigueur de l'UEM, des forces centrifuges si aucun processus de rapprochement n'est réellement mis en œuvre. La première concerne le marché du travail. Dans leur préparation à la réalisation de l'Union monétaire, les pays membres n'ont pas pris en compte de critère relatif au marché du travail. Or, en l'absence de marge de manœuvre sur les taux d'intérêt ou de change, la souplesse des politiques salariales et de l'emploi revêt une grande importance. Les facteurs liés au coût et au droit du travail sont décisifs dans l'évolution de la localisation des investissements : si le développement économique doit être harmonieusement réparti entre les différents pays, un minimum de convergence dans ces domaines est indispensable, à moins de voir se développer des dissensions entre les membres. Dans la même optique, les pays membres ne peuvent pas faire l'économie d'une coopération renforcée en matière fiscale : les thèmes du coût du travail, de la protection sociale et de la fiscalité ne sauraient être séparés. Même si le découplage entre l'Europe des monnaies fortes et celle des monnaies faibles s'estompé avec l'UEM, la cohérence de la zone d'ancrage ne pourra être préservée que si le processus d'harmonisation des structures est poursuivi.

Produit intérieur brut en volume

(variations annuelles en pourcentage)



Source : Union européenne.

La croissance en question ?

Après avoir marqué une pause en 1995 et 1996, l'économie de l'Union a renoué avec la croissance en 1997 et ce jusqu'en 2000. Cette reprise est due à l'origine à un essor des exportations, lié au dynamisme du commerce mondial et à la compétitivité accrue des exportateurs communautaires. Par la suite, la demande intérieure est venue renforcer ce processus, devenant le

principal moteur de la croissance, à mesure que l'investissement et la consommation privés s'accéléraient, stimulés par un net assouplissement des conditions monétaires, un niveau de rentabilité de plus en plus élevé, la hausse du revenu disponible, un plus haut niveau d'emploi et le retour de la confiance.

Depuis lors, des changements spectaculaires sont intervenus dans les perspectives économiques et les grandes préoccupations politiques. La détérioration rapide et continue des perspectives économiques à court terme est l'une des caractéristiques dominantes de l'évolution de l'économie de l'Union depuis le second semestre 2001. Auparavant, les conditions d'une croissance économique forte et durable semblaient réunies, et le principal défi posé à la politique économique consistait à conserver une croissance robuste tout en développant son potentiel : une dynamique interne solide semblait à l'œuvre, les créations d'emplois se multipliaient sur fond de stabilité des prix et les exportations s'accéléraient tandis que la demande intérieure restait soutenue. Aujourd'hui, le souci premier des politiques économiques est d'éviter une récession prolongée et de revitaliser l'économie. Alors que la croissance de l'Union est désormais considérablement inférieure à son potentiel, l'ampleur inattendue de cette dégradation et la faible résistance de l'économie mettent les politiques économiques face à des défis majeurs.

En particulier, alors que le recul de croissance affecte sévèrement les finances publiques des États membres de l'Union et limite du même coup leur capacité à mettre en œuvre des politiques budgétaires de relance de l'activité, la perception du risque et l'aversion qu'il suscite chez les agents privés se sont accrues, et la confiance a chuté, obérant encore plus la consommation et l'investissement.

La synchronisation des cycles conjoncturels à l'échelle de la planète, et en particulier des cycles européen et américain, qui était initialement due à des chocs communs a été renforcée par l'intégration des marchés financiers et l'internationalisation des entreprises. C'est ce qui explique que l'Union européenne n'ait pas échappé au ralentissement général d'activité, malgré des fondamentaux solides.

Zone euro : dans la tourmente...

L'économie mondiale a nettement ralenti en 2002 et 2003, avec une croissance de l'ordre de 3 % après 4,5 % en 2000. Ce ralentissement a été principalement industriel et le cycle économique des différentes zones est de plus en plus synchronisé parce que les entreprises opèrent sur une base plus internationale que par le passé : la mondialisation n'est pas un vain mot. Ainsi, le ralentissement américain s'est rapidement transmis à l'Europe par le canal du commerce mondial, puis à l'investissement. Pour autant, le ralentissement a été amorti dans la plupart des pays par la consommation des ménages.

Après une croissance exceptionnelle de 3,5 % en 2000, l'activité de la zone euro a rapidement ralenti depuis le deuxième trimestre 2001. Dans presque tous les pays européens, le taux d'investissement a baissé dès le premier trimestre 2001. Encore dynamique durant la première moitié de 2001, la consommation des ménages s'est nettement infléchie, les effets des allègements fiscaux s'estompant et le marché du travail se dégradant. Au-delà de ce constat général, les divergences de situation restent importantes entre pays de la zone.

L'Allemagne est, des grands pays de la zone euro, celui qui a connu le plus fort ralentissement. L'accélération de l'inflation et le recul de l'emploi ont ralenti la consommation des ménages, alors que les entreprises diminuaient leurs dépenses d'investissements productifs et que la politique budgétaire n'était pas en mesure de soutenir la demande intérieure. Seul le commerce extérieur, bénéficiant notamment de l'impulsion favorable du rattrapage des PECO, apporte une contribution positive significative à la croissance.

L'Italie a atteint, au cours des années récentes, une croissance équivalente à celle de la zone, ce qui n'avait pas été le cas durant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Contrairement à l'Allemagne, c'est ici la demande intérieure, et plus précisément l'investissement tant public que privé, qui a soutenu la croissance, alors que le commerce extérieur la tirait vers le bas.

L'Espagne, enfin, est restée dans le peloton de tête grâce à une meilleure résistance de la consommation des ménages et de l'investissement privé, soutenu par un vaste plan public d'infrastructures.

À mi-2004, alors que les scandales comptables et financiers — bien que largement circonscrits aux États-Unis — ont déprimé l'ensemble des marchés boursiers, la situation est finalement plus problématique qu'aux États-Unis. La consommation des ménages est fortement grevée par la baisse de la confiance et la chute des marchés d'actions, alors qu'elle avait déjà dû supporter l'impact négatif du passage à l'euro. En outre, la politique monétaire est restée, toutes choses égales par ailleurs, relativement plus restrictive dans la zone euro qu'aux États-Unis. Par ailleurs, la politique budgétaire n'a apporté qu'une aide limitée, malgré le dérapage des finances publiques. En particulier, les consommateurs européens se sont montrés plus réticents à dépenser en dépit d'évolutions relativement favorables de leur revenu disponible.

Le Royaume-Uni : cavalier seul...

Refusant, aujourd'hui encore, les contraintes de l'appartenance à la monnaie unique et au Pacte de stabilité qui l'accompagne, le Royaume-Uni (tout comme le Danemark et la Suède d'ailleurs...) affiche depuis quelques années des taux de croissance à peu près systématiquement supérieurs à ceux de la zone euro dans son ensemble. La consommation demeure le principal moteur de la croissance grâce à la progression des salaires, au bas

niveau du taux de chômage et à la baisse des taux d'intérêt. La politique budgétaire a, elle aussi, soutenu la croissance.

Le Royaume-Uni n'a néanmoins pas échappé au ralentissement mondial, l'investissement des entreprises s'en trouvant particulièrement affecté au terme de plusieurs années de forte croissance.

Avec un taux de chômage à peine supérieur à 3 %, le marché du travail est dynamique sans pour autant montrer de signes particuliers de tensions sur les salaires. Après une longue période de croissance lente, la productivité progresse au pas de celle de l'Union européenne, soit 3 % à 3,5 %, par ailleurs que les tensions inflationnistes restent ténues.

Bon nombre des aspects positifs de l'expérience britannique peuvent être associés à des réformes microéconomiques et macroéconomiques antérieures, telles que les réformes du marché du travail et du marché des produits engagées dans les années 1980, l'assainissement budgétaire amorcé en 1993 et la fixation d'objectifs d'inflation dans le cadre de la politique monétaire depuis 1992.

Les dernières réformes macroéconomiques avaient pour objectif de réduire l'instabilité macroéconomique qui, depuis les années 1970, allait de pair avec la croissance relativement lente de l'économie britannique. Le comité de politique monétaire de la Bank of England s'est donc vu conférer la responsabilité de fixer les taux d'intérêt requis par l'objectif d'inflation défini par le gouvernement, et des mesures ont été prises, comme l'institution, déjà évoquée, du code de stabilité budgétaire et de l'examen général des dépenses, destinés à stabiliser et à viabiliser les finances publiques.

Des mesures microéconomiques ont été prises pour pallier une série de lacunes, et deux grands objectifs poursuivis consistent, l'un, à accroître le potentiel de création d'emplois et, l'autre, à élever le taux de croissance économique, en améliorant la productivité.

Productivité par personne employée

(variations annuelles en %)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L
1983-1992	1,9	1,4	1,9	0,8	1,8	2,2	3,5	1,8	3,5
2002	0,9	2,3	0,8	4,2	0,7	0,5	4,6	-0,7	-1,9
NL	A	P	FIN	S	UK	UE 15	Z euro	USA	Japon
1,6	2,3	3,0	2,7	1,7	1,9	1,9	2,0	1,6	2,8
-0,3	1,4	0,3	1,3	1,7	1,1	0,7	0,5	3,1	1,5

Source : Eurostat.

Les nouveaux adhérents : de l'UE 15 à l'UE 25

Les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, lors du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, que Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie entreraient dans l'UE le 1^{er} mai 2004. La Bulgarie et la Roumanie devraient intégrer l'UE en 2007. Aucune date n'a encore été fixée pour la Turquie.

Entre autres conditions préalables à l'adhésion, les dix pays de la première vague devaient prouver leur capacité à maintenir des institutions stables, avoir une économie de marché ouverte et concurrentielle, et souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ; enfin, ils devaient intégrer l'acquis juridique communautaire, c'est-à-dire l'ensemble des principes, des règles et des objectifs qui fondent l'UE.

En 2003, la population totale de ces pays représente environ 20 % de celle de l'Union européenne à quinze, mais l'addition de leurs PIB ne représentait qu'aux alentours de 5 % du PIB de la zone euro. L'élargissement à ces pays implique alors partition de l'Union en trois zones : une prospère (l'Europe des Douze), l'autre intermédiaire (Grèce, Espagne, Portugal, Chypre, Malte, Slovénie, et République tchèque) où le revenu par tête avoisine 80 % de la moyenne européenne, et une zone plus pauvre, constituée des six autres nouveaux adhérents (Pologne, Slovaquie, Lituanie, Lettonie, Hongrie, Estonie). Néanmoins ces pays apportent à l'Europe non seulement des espérances de marché mais aussi d'équilibre démographique. La cohésion de l'Europe future des « Vingt-Sept » (y compris Roumanie et Bulgarie à partir de 2007) n'est pas pour autant assurée. L'activité géographique reste fortement concentrée sur un triangle Hambourg-Dijon-Liverpool, réunissant un tiers de la population et près de la moitié du revenu produit. Dans l'ensemble, les données précitées sont symptomatiques de l'asymétrie, à la fois en termes de poids économique et de niveau de vie, qui existe entre la zone euro et les nouveaux adhérents.

La plupart de ces pays sont très ouverts au commerce international. À l'exception de la Pologne, le degré d'ouverture (moyenne des exportations et des importations de biens et de services exprimée en pourcentage du PIB) est supérieur à 40 % et dépasse 80 % dans les petits pays comme l'Estonie et Malte. Ces chiffres sont sensiblement plus élevés que les données correspondantes relatives aux pays de la zone euro pour 1998. L'intégration des échanges est, jusqu'à présent, l'effet le plus apparent du processus d'intégration à l'UE. Après la disparition du CAEM (Conseil d'assistance économique mutuelle), la plupart des pays candidats à l'adhésion qui appartenaient auparavant à cette zone ont massivement réorienté leurs échanges. Aujourd'hui, seuls les États baltes effectuent une part substantielle de leurs échanges avec la Russie et la Communauté des États indépendants (CEI). En raison de l'intégration croissante de leurs échanges avec l'Europe occidentale, entre 50 % et 70 % des exportations totales de pays comme la Hongrie,

la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie étaient à destination de la zone euro en 1998.

La plupart des pays ont enregistré des progrès significatifs en matière de stabilité macroéconomique. En particulier, des baisses substantielles du taux d'inflation ont été observées au cours des dernières années, l'inflation revenant sous la barre des 5 % dans certains pays. Cela reflète l'importance croissante accordée à la stabilité des prix en tant qu'objectif statutaire des banques centrales des ex-candidats à l'adhésion. Par ailleurs, ce processus est intervenu durant une période de crise au sein du système financier international. La crise frappant la Russie a joué un rôle particulièrement important à cet égard et pourrait, en partie, expliquer la détérioration de la croissance durant le premier semestre de 1999. Certains signes d'une reprise de la croissance se sont, toutefois, fait jour depuis lors.

Afin de rapprocher les déficits budgétaires des normes en vigueur dans la zone euro, des efforts sont requis en permanence de la part des nouveaux adhérents.

Les dix nouveaux adhérents

(données pour 2003)

	Population (millions d'habitants)	PIB (en %)	Inflation (en %)	Chômage (en %)	PIB par habitant (comparé à la moyenne UE15 = 100)	Dettes publiques (% du PIB)
Chypre	0,85	2,0	4,0	4,4	80	72,2
République tchèque	10,3	2,9	- 0,1	7,8	64	37,6
Estonie	1,4	4,4	1,4	10,1	47	5,8
Hongrie	10,2	2,9	4,7	5,8	58	59,0
Lettonie	2,4	7,4	2,9	10,5	39	15,6
Lituanie	3,7	6,6	- 1,1	12,7	45	21,9
Malte	0,4	0,7	-	8,2	70	72,0
Pologne	38,6	3,3	0,7	19,2	45	45,4
Slovaquie	5,4	4,2	8,5	17,1	50	42,8
Slovénie	2,0	2,1	5,7	6,5	72	27,1

Source : Commission européenne.

À cet égard, la convergence économique présente des aspects réels et nominaux ; il s'agit d'éléments stratégiques qui doivent être poursuivis en parallèle sur la voie menant à une croissance économique soutenable et à la stabilité.

Les nouveaux adhérents sont confrontés à un triple défi : le passage de l'économie dirigée à l'économie de marché, l'intégration dans un espace économique fortement concurrentiel, la fusion dans une union monétaire dont les canons de stabilité, édictés pour des économies très avancées, leur

Importance des dépenses de recherche/développement (année 2001)

Pays	En % du PIB
UE 15	1,98
Chypre	0,27
République tchèque	1,22
Estonie	0,78
Hongrie	0,95
Lituanie	0,69
Lettonie	0,44
Malte	–
Pologne	0,64
Slovaquie	0,64
Slovénie	1,57

Source : Union européenne.

échappent totalement. Même si de multiples réformes ont déjà été engagées, le chemin à parcourir est encore loin d'être parfaitement balisé.

Il paraît clair que, au titre de l'exigence du marché unique, l'accès à l'Union implique l'abolition des contrôles sur les mouvements de capitaux. Pour autant, les entraves qui subsistent sur les différents postes de la balance des capitaux de ces pays sont loin d'être semblables et d'intensité analogue, et les régimes de convertibilité de leurs monnaies demeurent fort différents les uns des autres. En matière de régime de change, les pratiques actuelles restent également encore nettement différenciées d'un pays à l'autre. D'ailleurs, avant l'entrée dans l'Union économique, aucune contrainte juridique n'a été imposée quant au choix d'un régime de change, ce qui signifie que les nouveaux adhérents disposent de la pleine maîtrise du choix du régime qu'ils considèrent comme étant le plus approprié pour assurer dans les meilleures conditions le rattachement final à l'euro.

Tout au long de la période de transition entre l'adhésion à l'Union et l'adhésion à la zone euro, l'articulation entre le régime de parfaite mobilité des capitaux que ces pays devront assumer et le régime de change susceptible d'être mis en place constituera une question essentielle. La liberté laissée en matière de choix du régime de change durant cette période autorise une multiplicité de stratégies et de parcours, compte tenu du fait que les nouveaux adhérents affichent des conditions micro et macroéconomiques structurelles fort hétérogènes. En outre, l'évolution de ces conditions peut conduire à des modifications stratégiques du régime de change durant la transition.

La croissance des gains de productivité chez les pays candidats ne doit pas uniquement au seul rattrapage, à la seule convergence entre économies moins et plus développées. Le processus d'intégration s'accompagne aussi d'une levée des distorsions qui caractérisaient les anciennes économies

centralisées : la libéralisation est gage d'efficacité et de productivité. En outre, la réorientation de la demande en faveur des secteurs industriel et agricole doit conduire à une augmentation du prix relatif du secteur des services.

Deux types d'enjeux gouvernent en réalité le pilotage de la période transitoire avant l'adhésion à l'union monétaire : d'une part, la vulnérabilité de l'économie des nouveaux adhérents face à des chocs liés à la double ouverture à l'international et au marché ; d'autre part, l'exigence d'un plafond d'inflation alors que doit s'opérer la dérégulation des prix administrés.

Les problèmes liés à la vulnérabilité de l'économie réelle se condensent toujours, en définitive, dans la trajectoire attendue du taux de change réel. Plus précisément, on sait que la transition vers l'Union économique et monétaire doit logiquement s'accompagner d'une augmentation du taux de change réel, qui devrait *a priori* pénaliser la compétitivité de l'économie et, en dernier lieu, sa croissance.

En outre, pour les pays en transition, les comportements fondamentaux en matière d'épargne et d'investissement doivent se modifier et aller dans le sens d'une plus forte entrée de capitaux. Plusieurs raisons peuvent être avancées, dont deux principales :

- les gains de productivité qui accompagneront nécessairement le rattrapage vis-à-vis des pays de l'UE 15 doivent susciter un afflux de capitaux à la recherche de nouveaux profits (acquisition de biens mobiliers et immobiliers, investissements sur le marché des actions, investissements directs étrangers...);

- la transition vers l'Union économique, porteuse de promesses politiques, économiques et financières, doit encourager un afflux de capitaux vers le futur partenaire. Cet afflux ne doit pas s'infléchir lors du changement de statut, lorsque l'ancien candidat est devenu membre de plein droit de l'union économique et poursuit son accession à l'Union économique et monétaire. Dans cette transition, le nouveau membre bénéficie logiquement de transferts publics communautaires qui doivent favoriser son développement et son rattrapage, et éviter ainsi les déséquilibres sectoriels de son économie.

Au total, dans tous les cas, la phase de transition et de rattrapage des nouveaux adhérents doit apporter, au-delà des éventuelles surs réactions de court terme, une croissance du taux de change réel à moyen et long termes.

Pour la période 2000-2003, la Commission européenne a affecté 13,2 milliards d'euros aux dépenses de préadhésion. Pour la période 2004-2006, plus de 41 milliards seront dégagés (40,8 pour les nouveaux États membres : subventions agricoles, aides régionales et d'infrastructures, sécurité nucléaire, administration publique et protection des frontières ; 540 millions pour tous les États : recherche, culture et éducation). Dès leur adhésion, les nouveaux États membres versent 15 milliards d'euros au budget de l'UE. Tous les fonds prévus n'étant pas utilisés, la Commission

L'aide régionale européenne 2004-2006

(en millions d'euros)

Pays	Fonds structurels	Fonds de cohésion	Total
Pologne	8 276	4 179	12 455
Hongrie	1 995	1 100	3 095
République tchèque	1 525	936	2 461
Slovaquie	1 041	570	1 611
Estonie	371	309	680
Lettonie	626	515	1 141
Lituanie	895	608	1 503
Slovénie	237,5	189	426,5
Chypre	53,3	54	107,3
Malte	63,2	22	85,2
Total	15 083	8 482	23 565

calculé que le coût budgétaire net de cet élargissement pour la période allant jusqu'à 2006 ne devrait pas dépasser 10 milliards d'euros.

Le processus d'élargissement de l'Union européenne, qui a en fait commencé au début des années 1990, a créé de nouvelles opportunités, en particulier dans le secteur manufacturier. Les firmes multinationales se sont implantées en Europe centrale et orientale pour tirer parti de coûts salariaux inférieurs. En raison du processus de transition à l'œuvre depuis dix ans, la structure industrielle en termes de production et d'emploi y est devenue plus proche de celle de l'UE 15. Néanmoins, la production est encore centrée sur les secteurs fortement utilisateurs de main-d'œuvre, pour lesquels ces pays ont un avantage comparatif en termes de coûts.

Certains craignent que les écarts de salaires entre l'UE et les pays candidats puissent avoir comme conséquence une délocalisation massive de l'industrie de l'UE dans ces pays, avec des effets défavorables sur le marché du travail de l'UE, comme une augmentation du chômage, en particulier pour les ouvriers non qualifiés.

En moyenne, les produits fabriqués dans l'UE sont relativement plus riches en capital, tant physique qu'humain, que ceux des pays candidats. La théorie des échanges prévoit que l'ouverture au libre-échange entraînera une spécialisation de la production de l'UE dans des biens relativement riches en capital physique et humain. D'autre part, la production de marchandises à forte intensité de main-d'œuvre se délocalisera vers les pays candidats, caractérisés par des coûts de production très inférieurs. Cependant, il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle. La spécialisation et les économies d'échelle se traduiront par des gains nets à la fois pour l'UE et les pays candidats.

2. La place de l'Union européenne dans le monde

Un rôle en dents de scie

L'Union européenne doit davantage son statut de puissance mondiale à son rôle d'acteur commercial qu'à son envergure politique.

Ses performances dans les échanges mondiaux dépassent même celles de ses plus grands partenaires, les États-Unis et le Japon. Née en tant que bloc économique, l'Europe l'est restée au fil de ses élargissements et de l'accroissement de ses responsabilités internes.

Exportations nettes et taux d'ouverture en 2002

	Exportations nettes de biens (milliards d'€)	Exportations nettes de services (milliards d'€)	Taux d'ouverture pour les biens (% du PIB)	Taux d'ouverture pour les services (% du PIB)
Zone euro				
(UE 12)	133,3	11,0	14,1	4,6
Royaume-Uni	-54,8	24,7	19,5	7,2
États-Unis	-514,7	51,9	8,9	2,5
Canada	36,7	-5,4	33,6	5,4
Chine	46,9	-7,2	23,2	3,3
Japon	99,4	-44,6	8,7	2,2

Source : CNUCED.

Ces dernières années, sous l'effet catalyseur du Marché unique, l'Union européenne a encore étendu ses ambitions économiques. Le commerce international a évolué en parallèle, tout au long du cycle de l'*Uruguay Round* et avec la création de l'Organisation mondiale du commerce, de sorte qu'aujourd'hui le commerce des services, les marchés publics et les normes techniques se négocient à la fois au niveau européen et au niveau mondial (programme de Doha).

Récemment encore, l'Union européenne ne jouait aucun rôle dans l'intégration financière, dont on peut dire qu'elle constitue la forme la plus avancée d'interdépendance économique entre pays. Mais lorsqu'elle a décidé de libéraliser les mouvements de capitaux et les services financiers, elle l'a fait *urbi et orbi*, car une frontière européenne commune n'était ni souhaitable ni réalisable. La forme et l'étendue de cette libéralisation lui ont permis d'influencer le processus de libéralisation des services financiers et bancaires à l'échelle mondiale.

L'Union a aussi usé du pouvoir de l'argent pour acheter son influence et sa puissance internationales. Ces dernières années, elle a considérablement grossi les montants qu'elle consacre à l'aide étrangère, même s'ils ne représentent toujours qu'une petite fraction des aides bilatérales accordées par ses

Structure des exportations par grandes zones géographiques en 2001 (% du total mondial)

Destination → Origine ↓	Amér. du Nord	Amér. latine	Europe de l'Ouest	PECO	Afrique	Moyen- Orient	Asie	Total Monde
Amérique du Nord	6,5	2,7	3,1	0,1	0,2	0,4	3,5	16,6
Amérique latine	3,5	1,0	0,7	0,1	0,1	0,1	0,4	5,8
Europe de l'Ouest	4,3	1,0	28,0	2,5	1,1	1,1	3,3	41,5
PECOs	0,2	0,1	2,6	1,3	0,1	0,1	0,3	4,8
Afrique	0,4	0,1	1,2	0,0	0,2	0,1	0,4	2,4
Moyen-Orient	0,7	0,1	0,7	0,0	0,2	0,3	1,9	4,0
Asie	6,3	0,7	4,2	0,3	0,4	0,8	12,1	25,0
Total Monde	21,9	5,6	40,6	4,2	2,1	2,7	21,7	100,0

Source : CNUCED.

Spécialisation de l'Union européenne à Quinze par dynamique de produit et gamme de qualité (contributions au solde en millième de PIB-PPA)

Dynamique commerciale ¹	Bas de gamme	Moyenne gamme	Haute gamme	Toutes qualités
Progression	- 8	0,4	7,5	- 0,1
Stabilité	1,2	- 4,6	9,3	5,8
Régression	- 2,3	- 4,2	0,7	- 5,8
Ensemble	- 9,1	- 8,4	17,5	- 0,1

1. Dynamique relative des produits entre 1967 et 1996.

Source : CEPII (1998).

États membres. Ses principaux bénéficiaires sont des partenaires privilégiés dans son voisinage immédiat et dans les anciennes régions coloniales du monde en développement. Cette aide est en général assortie de préférences commerciales, mais l'Union n'a pas récolté les fruits qu'elle attendait de cette politique, en partie à cause des difficultés qu'elle a à mener une action cohérente et efficace.

L'intégration domine

La mise en place du Marché commun s'est accompagnée d'une très forte ouverture au commerce international. Le commerce total de la zone atteint aujourd'hui le tiers de son PIB.

L'ouverture internationale s'est essentiellement réalisée par la croissance spectaculaire du commerce intracommunautaire, dont le poids exprimé

relativement au PIB de l'Union a doublé au cours des trois dernières décennies, alors que la part du commerce extracommunautaire restait relativement stable au cours de la même période. Une fraction difficilement chiffrable de cette évolution s'explique par la réorientation géographique des échanges (effet Marché commun relayé au début des années 1990 par l'effet Marché unique). L'intégration s'est donc poursuivie au cours des années 1980, surtout pendant la seconde moitié de la décennie, période qui enregistre les effets de l'intégration de l'Espagne et du Portugal, puis de la Grèce, et à nouveau à partir du milieu de la décennie 1990, avec la mise en œuvre du Marché unique et l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. On notera que les échanges de biens intermédiaires se sont tout particulièrement développés avec l'europanisation des processus de production.

L'idée centrale présidant à la mise en œuvre du grand marché intérieur était que la levée des barrières aux échanges devait améliorer l'affectation des ressources par un processus de spécialisation sur la base des avantages comparatifs et d'une meilleure exploitation des économies d'échelle. Toutefois, cette abolition des barrières risquait alors d'être accompagnée d'un reclouonnement des marchés nationaux sous l'effet de comportements concurrentiels (cartels, abus de positions dominantes, aides de l'État...) : dès lors, la politique de concurrence devenait essentielle pour éviter de tels comportements et pour traduire les gains d'efficacité en prix plus bas et en une meilleure qualité pour les consommateurs.

Un autre aspect de cette évolution réside dans la modification de la nature des échanges intracommunautaires. Le Marché unique n'a pas renforcé la tendance à la spécialisation entre secteurs industriels, obéissant à une logique d'avantages comparatifs. Au contraire, c'est au sein de chaque secteur qu'une spécialisation de gamme en termes de prix et de qualité s'est développée entre États membres. Ce processus conduit plutôt à une convergence des structures industrielles, particulièrement importante dans la perspective de l'union monétaire.

Les investissements directs ont également été stimulés : l'Union absorbait 28 % des flux d'investissements directs en provenance du reste du monde en 1980 contre 52 % en 2003. Une part importante de ces flux étant consacrée à des fusions et acquisitions qui se sont multipliées avec l'achèvement du Marché unique, les opérations intraeuropéennes représentent la moitié du total des opérations. Il en résulte une évolution très particulière de la concentration des entreprises en Europe : la diminution du poids des entreprises dominantes sur leur marché national, du fait du renforcement de la concurrence, a pour corollaire l'augmentation du poids de ces mêmes entreprises au niveau communautaire, par l'europanisation de leur activité.

Répartition du chiffre d'affaires TIC par filière

(en milliards de francs)

	Japon	États-Unis	Union européenne
Informatique	598	440	376
Électronique	1 147	537	350
Matériel de communication	200	263	272
Total technologies de l'information et de la communication	1 945	1 240	997

Source : Eurostat (cité dans SESSI, 1999).

Faiblesses structurelles et nouvelles contraintes

La part de l'Union dans les échanges mondiaux de marchandises se maintient à un niveau élevé, de l'ordre de 35 %, mais elle a quelque peu diminué depuis le début des années 1970. Dans une certaine mesure, ce recul s'explique par la part peu importante qui revient aux exportations communautaires dans les secteurs de haute technologie, caractérisés par une forte demande, comparativement aux États-Unis et au Japon (20 % des exportations totales de l'Union contre 30 % aux États-Unis et 25 % au Japon). En particulier, et en ce qui concerne les contributions à la croissance du PIB, les estimations montrent qu'environ un tiers de la croissance américaine pendant la seconde moitié des années 1990 repose sur les TIC, alors que cette proportion n'est que de 15 % dans l'Union européenne.

En outre, l'Union intervient relativement faiblement dans les exportations à destination des marchés à croissance rapide, ce qui s'explique en partie par des facteurs géographiques. Ainsi, les exportations vers les nouveaux pays industrialisés d'Asie à croissance rapide, Chine comprise, ne représentent que 8 % des exportations communautaires, contre 27 % pour les États-Unis et 45 % pour le Japon. Cela dit, l'Union est bien placée pour bénéficier de la forte croissance anticipée des échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) au cours des prochaines années : le taux d'expansion de ces exportations atteint dès à présent 10 à 15 % par an (en valeur).

Au-delà des problèmes de compétitivité et de positionnement des exportations, les craintes des pays européens se concentrent sur la concurrence de plus en plus sévère exercée par un nombre croissant de pays en développement. Aux nouveaux pays industrialisés traditionnels (Corée du Sud, Singapour...) se sont ajoutés les autres pays de l'ASEAN (Thaïlande, Malaisie, Brunei, Indonésie, Philippines, Viêtnam), certains pays d'Amérique du Sud et plus récemment encore la Chine. Dotés d'un avantage comparatif absolu en termes de coût global de la main-d'œuvre, ces pays bénéficient également, pour la plupart d'entre eux, d'une sous-évaluation de leur monnaie et se montrent peu disposés à perdre cet avantage de change.

Les secteurs industriels les plus concernés par le Marché unique

		Écarts de prix entre États membres	
		Faibles	Élevés
Intensité des échanges commerciaux	Faible	Marchés publics traditionnels ou très réglementés <i>Caractéristiques :</i> – secteurs soumis à la concurrence des NPI ; – restructuration déjà en cours. <i>Exemples :</i> matériel électrique et électronique, chantiers navals.	<i>Caractéristiques :</i> – secteurs où la concurrence des importations intra et extra est faible ; – concentration et économies d'échelle élevées ; – restructuration en cours dans la logique du Grand Marché intérieur. <i>Exemples :</i> matériel pour la production d'énergie, matériel ferroviaire, produits pharmaceutiques.
	Élevée	Secteurs de haute technologie liés aux marchés publics <i>Caractéristiques :</i> – secteurs déjà en partie ouverts à la concurrence ; – importance de l'ouverture sur l'extra-CE ; – concentration et économies d'échelle élevées ; – faible productivité des entreprises européennes face aux concurrents américains et japonais. <i>Exemples :</i> télécommunications, informatique.	Produits à barrières non tarifaires moyennes <i>Caractéristiques :</i> – secteurs fragmentés par la distribution et/ou le marketing ; – différenciations nombreuses. <i>Exemples :</i> automobile, textile-habillement, chaussures, appareils électrodomestiques, télévision, vidéo, jouets.

Source : services de la Commission.

Au renforcement global de la concurrence que doit affronter l'Europe est venue s'ajouter l'extension de la présence sectorielle des pays en développement. Autrefois circonscrite aux produits de base, la concurrence touche à présent un nombre croissant de secteurs industriels. L'explication de ce mouvement est d'origine technologique et tient à l'abaissement des coûts de transport et plus encore à l'abaissement des coûts de circulation de l'information et à l'échelle internationale. En permettant une convergence plus rapide des rythmes de productivité, les transferts technologiques multiplient les possibilités de production à l'étranger et font du coût du travail un élément encore plus déterminant du choix des localisations de la production.

Face à ces contraintes, l'Europe doit augmenter ses efforts dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la recherche-développement tout en poursuivant l'effort de flexibilité et de mobilité du travail.

Durant la décennie 1990, les groupes européens ont connu successivement un creux de cycle fortement marqué (1990-1993) puis, grâce à un redémarrage de la croissance, un redressement significatif de leurs marges de manœuvre financières (depuis 1994). La croissance commerciale entre 1992 et 1997 est plutôt faible (+ 6,5 %) comparée à la période précédente, mais les groupes ont largement amélioré leur santé financière.

La décennie 1990 est en effet marquée globalement, en Europe, par :

- une augmentation de la productivité, avec une faible progression des effectifs et un recul des frais de personnel ;
- une forte amélioration des marges qui a entraîné une croissance de l'autofinancement et a accompagné la progression des dividendes ;
- une réduction de l'endettement et un recul des taux d'intérêt, ayant pour effet une baisse des frais financiers. Si la part des dividendes a augmenté dans une large proportion, cette progression est équivalente à la baisse des frais financiers enregistrée par les groupes sur la même période : l'actionnaire supplante le banquier.

L'accélération des politiques de recentrage des groupes européens s'est traduite par une forte progression des cessions d'actifs, ce qui a permis de dégager des disponibilités substantielles. Cet accroissement de ressources a favorisé le financement des fusions-acquisitions à partir de 1994. Dans le même temps, les entreprises sont incitées à la croissance externe par l'augmentation de leurs marges, la progression des valorisations boursières et l'exigence de rentabilité financière de leurs actionnaires. En 2000, les fusions-acquisitions au titre de l'Union européenne se sont élevées à 600 milliards de dollars, soit 55 % du montant mondial de ces opérations.

Toutefois, les ententes entre entreprises, abus de position dominante, concentrations, cartels, aides publiques excessives peuvent, s'ils ne sont pas contrôlés et sanctionnés, fausser totalement la concurrence au sein du marché intérieur de l'Union européenne.

C'est pourquoi la Commission européenne a été chargée par les États membres de surveiller de très près et de sanctionner les pratiques qui entraînent la libre concurrence.

Tout partage de marché, fixation de quota de production, entente sur les prix entre entreprises pour les maintenir artificiellement élevés, est interdit en vertu de l'article 81 du traité de Rome.

Néanmoins, un régime d'exemption peut autoriser un certain type de coopération qui améliore la distribution de produits ou permet le progrès technique, dans un secteur d'activité donné.

Les grandes entreprises qui contrôlent souvent des parts très importantes d'un marché donné peuvent être tentées d'utiliser cette position pour majorer les prix à la consommation ou évincer des concurrents moins importants. L'article 82 du traité de Rome interdit tout abus commis par une entreprise en position dominante : prix abusifs ou d'éviction, accords de vente exclusifs, primes de fidélité visant à détourner les fournisseurs de leurs concurrents...

3. La dynamique de l'Union : convergence nominale et convergence réelle

Les contraintes sur la croissance et la politique économique sont diverses, en raison, d'une part, des disparités de situation et d'objectifs entre les pays et, d'autre part, d'une coordination encore insuffisante des politiques économiques. Les contraintes spécifiques tendent toutefois à devenir mutuelles, comme le montre l'articulation des politiques monétaires depuis 1990. L'un des objectifs du traité de Maastricht est, rappelons-le, de réduire les disparités en centralisant la politique monétaire grâce au système européen de banques centrales, tout en augmentant l'interdépendance des pays européens par une intégration économique et institutionnelle accrue.

La période récente illustre cependant la difficulté du processus : la libération des mouvements de capitaux en 1990, le Marché unique de 1993 et la monnaie unique en 1999 renforcent les interdépendances en Europe. Mais en même temps, les disparités de situation entre les grands pays, source d'autant de défauts de coordination des politiques, ont augmenté au rythme de la mise en œuvre des choix stratégiques nationaux en rapport avec l'inertie des contraintes latentes, le tout dans un climat de croissance difficile et de concurrence exacerbée. Au-delà de l'incapacité à promouvoir une relance européenne concertée d'ampleur significative, c'est, à titre d'exemple, une forme de cohérence entre le modèle britannique ultralibéral, l'économie sociale de marché à l'allemande, la fragmentation géographique et politique de l'Italie, et les défauts de flexibilité à la française qu'il convient de rechercher. Mais l'importance des disparités est telle que la tentation est toujours forte de faire cavalier seul. Face à ce problème, le recours croissant au système des coopérations renforcées (l'Europe « à géométrie variable ») portant sur des domaines bien ciblés, et à l'initiative d'un nombre limité d'États membres y trouvant chacun son avantage est sans doute la moins mauvaise des solutions.

Inspirant implicitement l'ensemble des progrès de l'intégration économique depuis ses origines, la notion de convergence occupe, depuis l'adoption du traité de Maastricht, une place centrale dans les débats de politique économique. Toutefois, ce terme recouvre des acceptions différentes et plus ou moins antagoniques dont il convient de préciser le contenu avant d'analyser les interactions entre variables nominales, réelles et financières, et politiques macroéconomiques qui semblent à l'œuvre dans les processus de convergence. *A priori*, on peut concevoir deux grands types de convergence macroéconomique : le premier recouvre les diverses dimensions de la convergence réelle ; le second, sur lequel repose l'essentiel des critères édictés dans le traité de Maastricht, est qualifié de convergence nominale.

On ajoutera que les efforts de convergence dans les domaines structurels et institutionnels, contribuant à assurer une base saine à l'UEM, n'ont pas pour autant été négligés, qu'il s'agisse notamment de l'élimination des

rigidités structurelles, de l'indépendance des banques centrales ou de l'achèvement du Marché intérieur.

Des progrès nuancés de la convergence nominale...

Les critères de la convergence nominale ont été en leur temps posés comme autant de conditions à la participation d'un pays à l'Union monétaire. Sur les cinq critères retenus, trois sont purement nominaux — le critère de stabilité du taux de change, le critère d'inflation et celui de taux d'intérêt à long terme —, tandis que les deux autres, qui concernent les finances publiques des États membres — un déficit public inférieur à 3 % du PIB et une dette publique brute ne dépassant pas 60 % du PIB —, ont pour motivation première le souci d'éviter une gestion dispendieuse des finances publiques nationales qui risquerait d'obliger la future Banque centrale européenne à monétiser, directement ou indirectement, une partie des dettes publiques.

Ces critères de finances publiques, et la volonté de les pérenniser après la création de la monnaie unique, dans un « Pacte de stabilité » liant les pays participants, traduisent à la fois le peu de confiance qu'ont les gouvernements européens dans la capacité des marchés financiers d'assurer une discipline efficace des finances publiques nationales des pays membres et l'appréhension d'une situation durable de taux d'intérêt plus élevés que les taux de croissance des économies européennes.

Compte tenu des évolutions macrofinancières des années 1990 dans la majorité des pays membres, les critères de finances publiques n'ont pu être satisfaits, dans la préparation de la monnaie unique, qu'au prix d'un effort considérable de consolidation budgétaire. Cette consolidation demeure fragile et l'atonie actuelle de la croissance la rend d'autant plus difficile. Pour autant, la convergence nominale a beaucoup plus progressé qu'on ne pouvait l'imaginer en matière de stabilité des taux de changes, de taux d'inflation et de taux d'intérêt à long terme ; mais en revanche, la situation des finances publiques dans la plupart des États membres est suffisamment dégradée pour que, dans l'éventualité d'un défaut de croissance durable, les ajustements requis apparaissent compatibles avec des progrès en termes de convergence réelle.

Mais, tout comme dans le cas de la convergence réelle, c'est généralement en termes de taux de variation que sont jugées les performances. Pourtant, le niveau général des prix est en principe inférieur dans les pays les moins développés et le processus de rattrapage, qui s'accompagne d'une déformation des structures de production et de consommation des économies, nécessite l'acceptation d'un taux d'inflation un peu supérieur à celui des économies plus avancées, faute de quoi la contrainte exercée par une évolution trop lente des prix engendrerait des tendances déflationnistes dans certains secteurs et un rythme insuffisant de créations d'emplois.

Croissance et finances publiques des pays de la zone euro

	Croissance du PIB réel		Ratio de déficit public (% du PIB)		Ratio de dette publique (% du PIB)	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Belgique	0,7	-	0,1	0,2	105,8	100,5
Danemark	1,0	0,0	1,7	1,5	47,2	45,0
Allemagne	0,2	-0,1	-3,5	-3,9	60,8	64,2
Grèce	3,8	4,7	-1,4	-1,7	104,7	102,4
Espagne	2,0	2,4	0,0	0,3	54,6	50,8
France	1,2	0,2	-3,2	-4,1	58,6	63,0
Irlande	6,9	-	-0,2	0,2	32,3	32,0
Italie	0,4	0,4	-2,3	-2,4	108,0	106,2
Luxembourg	1,3	1,1	2,7	-0,1	5,7	4,9
Pays-Bas	0,2	0,8	-1,9	-3,0	52,6	54,8
Autriche	1,3	0,9	-0,2	-1,1	66,6	65,0
Portugal	0,5	-1,3	-2,7	-2,8	58,1	59,4
Finlande	2,3	1,9	4,3	2,3	42,6	45,3
Suède	2,0	1,7	0,0	0,7	52,6	51,8
Royaume-Uni	1,6	2,2	-1,6	-3,2	38,5	39,8
Zone euro	0,9	0,4	-2,3	-2,7	69,2	70,4
UE 15	1,0	0,7	-2,0	-2,6	62,5	64,0

Source : Union européenne.

... aux prémices de la convergence réelle

Au niveau le plus agrégé, la convergence réelle fait référence aux niveaux de vie et peut être appréhendée à l'aide d'indicateurs tels que le revenu national ou le PIB par habitant. Au sens strict, la convergence réelle devrait désigner une tendance au rapprochement des niveaux de vie. Pourtant, la volonté d'harmoniser les orientations des politiques économiques nationales ou la manière dont la crédibilité de ces politiques est évaluée par les milieux financiers font que c'est le plus souvent en termes de similitude et de covariation cyclique des taux de croissance que la convergence réelle s'est imposée au cours des dernières années.

Sur longue période, les niveaux de PIB par tête dans les pays membres de l'Union à Quinze se sont sensiblement rapprochés, les pays les moins développés ayant enregistré une croissance plus rapide que celle des pays « riches ». Toutefois, la contribution spécifique des processus d'intégration européenne à cette convergence est loin d'être évidente : dans la plupart des cas, en effet, le rapprochement des niveaux de vie a été plus marqué avant l'adhésion qu'après. De même, les évolutions récentes semblent indiquer que la convergence nominale forcée s'accompagne d'un ralentissement général de la croissance qui ne favorise pas le rattrapage des pays les moins développés, même si l'accroissement considérable des transferts au titre des fonds structurels a pu avoir des effets bénéfiques. Or, le processus

La convergence économique

Le traité de Maastricht établit cinq critères de référence que les États membres doivent respecter pour pouvoir rejoindre l'Union économique et monétaire, et fonder leurs monnaies dans l'euro. Ces critères concernent le taux d'inflation (taux d'inflation au maximum supérieur de 1,5 % à la moyenne des trois meilleures performances), le taux d'intérêt à long terme (taux à long terme au maximum supérieur de 2 % à la moyenne des trois taux les plus faibles), le déficit budgétaire (inférieur à 3 % du PIB), la dette publique (endettement total inférieur à 60 % du PIB et apprécié en tendance) et l'appartenance au mécanisme de change européen (monnaie contenue depuis plus de deux ans, et sans dévaluation, dans les limites de +/- 15 % par rapport à leur cours pivot du SME ou du SME *bis* aujourd'hui).

Les critères d'inflation et de taux d'intérêt à long terme sont satisfaits par une majorité d'États membres. Ce qui n'est pas le cas, des critères de déficit budgétaire et d'endettement public. Les limites précises sur le déficit et la dette publique ne sont toutefois que des normes dans l'esprit du traité, ce qui signifie que, pourvu qu'un pays fasse des progrès significatifs sur la voie du respect de ces normes, le Conseil des ministres peut alors parfaitement décider qu'il satisfait au critère et qualifier en conséquence le pays pour la monnaie unique.

Les cinq critères de convergence s'appliquent tous à des variables nominales. Le traité de Maastricht ne fait aucune mention des variables réelles telles que la croissance du PIB, le chômage ou le déficit commercial. La raison tient sans doute à l'idée selon laquelle la politique monétaire, prééminente dans l'Union, ne concernerait que les variables nominales. On doit cependant reconnaître que les vicissitudes qu'a connues le mécanisme de change européen, et tout particulièrement les crises de 1992 et 1993, sont absolument liées aux divergences fondamentales dans les évolutions des variables réelles des États membres. De même, la persistance de divergences réelles importantes au sein d'une Union monétaire susciterait inmanquablement soit des pressions d'ordre politique visant à exclure tôt ou tard les pays « hétérogènes », soit l'exigence de

mesures fiscales correctives additionnelles, transitant par une forme embryonnaire de fédéralisme budgétaire. Autrement dit, le bon fonctionnement de l'Union monétaire est toujours intimement lié à la réalisation d'une convergence réelle entre les États membres.

On peut alors tenter de définir, de manière d'ailleurs tout aussi arbitraire que pour ce qui est des critères de convergence nominale, un ensemble de critères réalistes de convergence réelle des économies : croissance du PIB en volume (dans une fourchette de +/- 2 % par rapport à la moyenne des trois meilleures performances ?), taux de chômage (dans une fourchette de 3 % autour de la moyenne des trois meilleures performances ?), solde de la balance des opérations courantes exprimé en pourcentage du PIB (dans des limites de +/- 2 % du PIB ?) et indicateur de compétitivité par rapport à l'Allemagne (ne variant pas de plus de 10 % par rapport au niveau estimé lors de la mise en place de l'euro).

Ces critères de convergence réelle permettent d'indiquer dans quelle mesure l'état des divergences constatées est susceptible de causer des turbulences dans le fonctionnement de l'Union. Actuellement, la divergence des taux de croissance du PIB n'apparaît pas excessive et devrait tendre à se réduire en rapport avec les effets d'entraînement réciproque entre pays de la zone euro. À quelques exceptions près, les divergences dans les taux de chômage apparaissent également tolérables. Sur le compte courant, seuls la Grèce et le Portugal posent problème, puisque les autres pays qui ne respectent pas le critère sont des pays excédentaires et ne présentent donc pas de danger particulier.

Enfin, pour ce qui est de la compétitivité à l'égard de l'Allemagne, les pays qui ne respectent pas le critère sont ceux qui ont plus ou moins massivement gagné en compétitivité à la suite des dépréciations des monnaies temporairement exclues du mécanisme de change au cours des dernières années. Une fois encore, cela est moins dangereux pour une union monétaire que la situation inverse, même si l'excès de compétitivité des pays périphériques devait perdurer.

En réalité, c'est la volonté politique qui demeure dans tous les cas déterminante.

de rattrapage des pays les moins développés nécessite précisément un taux de croissance plus soutenu que celui des partenaires plus développés afin de combiner l'accroissement indispensable de l'intensité capitalistique moyenne de la production, source de productivité, et la modification de la structure sectorielle de l'appareil productif de l'économie, source de création d'emplois et de revenus.

Une transition délicate

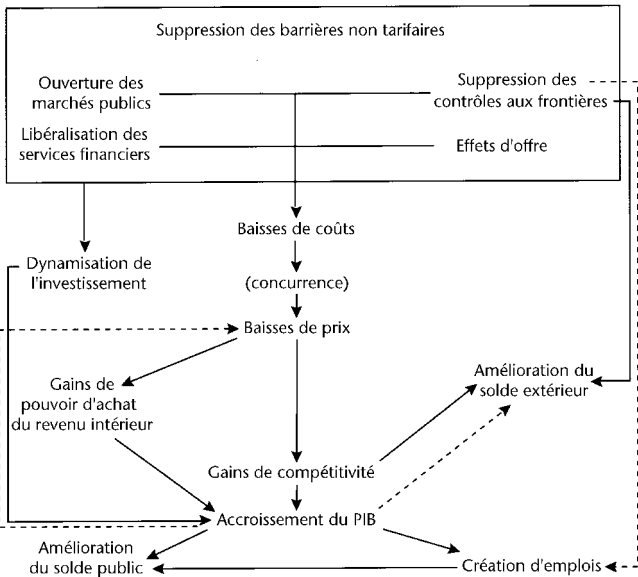
Le cadre juridique du marché intérieur, défini dans le *Livre blanc* de la Commission de 1985, est aujourd'hui, en moyenne, mis en place dans les États membres. Un résultat d'autant plus surprenant que les mesures qui exigent le plus grand ajustement de la part des États membres — passage au régime transitoire de TVA, abolition des contrôles sur les mouvements de capitaux, libre prestation de services bancaires et d'assurances, libéralisation des marchés publics dans tous les secteurs — ont toutes été négociées avec succès et adoptées. L'action législative accomplie constitue l'essentiel du cadre du Marché intérieur et elle devrait suffire à déclencher les gains sur le plan de la concurrence et de l'allocation des ressources qui résulteront de l'achèvement du Marché intérieur.

Le chiffrage modélisé des processus microéconomiques engendrés par la mise en œuvre du Marché unique fait apparaître, en référence à une trajectoire sans Marché unique achevé, une hausse de l'investissement assortie d'une réduction de l'inflation, le tout assurant une progression de l'emploi et du revenu communautaire, la moitié des effets provenant du renforcement de la concurrence et des gains d'efficacité, l'autre moitié résultant des progrès techniques liés à la réalisation du Marché unique.

Il incombe maintenant à l'Union de veiller à ce que les ouvertures juridiques qu'offre le cadre mis en place s'expriment par des possibilités commerciales effectives. En outre, l'Union doit chercher à améliorer l'interaction entre les mesures du marché intérieur et d'autres politiques communautaires qui peuvent contribuer au bon fonctionnement du Marché unique, notamment les politiques visant à aider les PME, la politique dans le domaine de la standardisation et de la vérification de la conformité, la politique de concurrence, la politique de l'environnement et la politique commerciale commune.

Dans le cadre du Marché unique, la mobilité des facteurs de production (travail et capital) doit permettre une allocation jugée optimale de l'investissement : elle garantit la plus forte croissance de l'ensemble car elle s'effectue sur la base de la productivité réelle des facteurs (une fois levées les entraves à la mobilité et l'incertitude sur les changes). Ce principe de mobilité et de flexibilité pose néanmoins des problèmes quant à sa réalisation pratique, dont devront nécessairement tenir compte les politiques économiques des États membres.

Principaux mécanismes macroéconomiques mis en œuvre par l'achèvement du Marché intérieur



Source : services de la Commission.

Dans les grands pays fédéraux (États-Unis, Allemagne), les niveaux de salaires sont toujours soumis à des forces de rappel sur l'ensemble de la zone géographique, et les pertes de compétitivité d'une région se résolvent essentiellement par la mobilité de l'emploi. L'ampleur du budget fédéral dans ces pays (plus de 20 % du PIB) permet d'amortir la brutalité des chocs et facilite une cohésion d'ensemble par des effets de redistribution.

La modestie du budget européen ne permet pas de tabler sur de tels effets. C'est donc essentiellement la flexibilité du facteur travail (marché du travail et salaires) qui permettra de compenser les différences de productivité. En outre, les actions structurelles (infrastructures, réseaux européens, éducation et formation) et la mise en place du Marché unique permettront d'élever et de resserrer les niveaux de productivité. Organiser une plus grande flexibilité du facteur travail et élever sa compétitivité au moyen d'actions structurelles seront, dans un Marché unique achevé et monétairement stable, deux axes porteurs pour une politique destinée à combattre efficacement le problème du chômage.

Les politiques structurelles ont un rôle important à jouer dans la promotion de la croissance économique et de l'emploi, car elles contribuent à assurer une croissance soutenable à long terme, à renforcer la compétitivité et à augmenter l'intensité en emplois de la croissance. Bien que cela requière une continuation des réformes sur le marché du travail, celles-ci ne doivent pas être prises isolément, car les résultats sous-optimaux du marché du travail peuvent être la conséquence de rigidités sur les marchés des produits, des services ou des capitaux. Une réforme structurelle comprend dès lors non seulement une amélioration du fonctionnement du marché du travail, mais aussi d'autres mesures importantes telles que : une amélioration du cadre réglementaire pour les entreprises (élimination des barrières superflues, simplification et rationalisation de la réglementation), une amélioration de l'esprit d'entreprise (par une amélioration du marché des capitaux et de moindres barrières à l'entrée et à la sortie) et une ouverture des marchés actuellement protégés ainsi qu'une élimination du comportement anticompetitif des entreprises et du secteur public, tout en respectant en toutes circonstances la dimension sociale, les intérêts des consommateurs ainsi que ceux de l'environnement. Sans ces mesures destinées à encourager l'activité économique et à s'adapter aux risques de chocs économiques, les coûts et les rigidités superflus seront maintenus, ce qui freinera la création d'emplois, première priorité de l'Union.

Ces coûts et ces rigidités sont, à l'évidence, encore plus importants dans l'UEM, puisque celle-ci rend l'environnement plus concurrentiel, ce qui donne lieu à des innovations et à des restructurations, exigeant ainsi une mobilité de la main-d'œuvre et du capital en provenance d'entreprises et de secteurs en déclin vers des entreprises et des secteurs en plein essor. L'inflexion des comportements d'entreprises (stratégies d'investissement, comportements de marges, etc.) et, plus généralement, la réorganisation du tissu industriel (à travers les restructurations, regroupements et alliances de toutes sortes à l'œuvre), représentent autant de flexibilités indispensables à la progression simultanée des convergences nominale et réelle. Celles-ci se substituent nécessairement aux degrés de liberté perdus, au niveau des taux de change, du fait du passage à la monnaie unique.

Le désenchantement actuel face à la performance de l'État-providence et au rôle distributif de la fiscalité est également troublant. Ce désenchantement revêt de nombreuses formes. Il porte soit sur la distance qui sépare les résultats réels des objectifs éthiques, soit sur les inefficacités qui apparaissent dans l'allocation des ressources. L'État-providence a créé des rigidités qui portent une part de responsabilité dans l'existence du chômage. Mais faudrait-il pour autant que l'Europe réduise les objectifs politiques tirés de la philosophie sociale qu'elle a définie au cours de la première moitié du siècle ?

Le système monétaire européen, en vigueur depuis mars 1979, s'est révélé être un remarquable dispositif de stabilisation monétaire et de convergence nominale en Europe.

Dans le même temps, la libéralisation financière a incontestablement favorisé la convergence des taux d'intérêt, notamment des taux longs nominaux dans la plupart des pays et des taux courts dans ceux du « noyau dur », tout en accentuant l'ampleur des variations de taux d'intérêt liées aux incertitudes de change et aux crises spéculatives.

La persistance de taux d'intérêt réels relativement élevés constitue le principal facteur de détérioration des finances publiques dans les pays membres de l'Union. Dans un contexte de croissance modérée, les charges d'intérêt sur la dette publique engendrent à la fois un « effet boule de neige », dont la mécanique est bien connue, et une tendance procyclique dans la gestion des finances publiques liée à la contrainte d'endettement. Ainsi, la récession de 1993 a contribué de manière très sensible à l'aggravation de la situation financière des administrations publiques, la plupart des gouvernements ayant laissé jouer les stabilisateurs automatiques, d'autres en revanche ayant pratiqué des politiques budgétaires délibérément expansionnistes (Royaume-Uni, Suède). La faible croissance qui a suivi cette récession ne facilite pas les ajustements en cours. Au total, et compte tenu des limites évidentes à l'augmentation de la pression fiscale dans les pays membres, les coupes larges dans les dépenses publiques et l'incorporation de recettes exceptionnelles dans les budgets (recettes de privatisations en particulier) ont été la règle pour parvenir coûte que coûte, au moins temporairement, à satisfaire l'essentiel des critères de convergence.

Dans la mesure où, en général, les pays membres les moins développés sont aussi ceux qui doivent fournir les efforts de consolidation budgétaire les plus marqués, il se peut que la convergence réelle pâtisse d'un processus de convergence nominale qui, mené dans un contexte de faible croissance et de faible inflation, pourrait compromettre durablement la tendance au rapprochement des niveaux de vie observée depuis plusieurs décennies en Europe.

Le fédéralisme budgétaire : une panacée ?

Dans la mesure où elles cherchent, pour l'essentiel, à réduire les disparités au sein de l'Union, les actions structurelles participent de la fonction de redistribution. Mais les interférences avec l'objectif d'efficacité ne sont pas nulles. En adjoignant à un objectif d'équité (conçu comme atténuation des disparités régionales en matière de revenus) un objectif de cohésion (conçu comme fourniture des instruments permettant une concurrence sur un pied d'égalité en matière de dotations structurelles), les actions structurelles se rapprochent de la dimension allocative des dépenses publiques. L'évolution des revenus par tête au sein de l'Union européenne donne une idée des enjeux de ces actions. Certes, on enregistre, dans une comparaison entre États, un rapprochement des revenus par tête, mais les écarts entre régions tendent à se maintenir à un niveau élevé (voir tableaux ci-dessous). L'élargissement futur de l'Union ne fera qu'aggraver ces disparités.

La fonction redistributive de l'action publique ne saurait se limiter à un objectif d'équité entre les régions. Elle implique aussi la prise en compte de la répartition de la richesse entre les individus. Dans ce domaine, les gouvernements nationaux semblent enclins à interpréter le principe de subsidiarité dans un sens peu favorable à une délégation au niveau communautaire. Certes, la politique sociale a fait son entrée dans les politiques communautaires. Mais, même si elle a pu conduire à énoncer des principes directeurs, elle semble à ce jour relever encore davantage de la coopération renforcée que d'une réelle coordination.

Pourtant, on peut concevoir que le motif de redistribution devienne un facteur de renforcement du fédéralisme dans une zone économique de plus en plus intégrée. Du fait même de cette intégration, notamment dans ce qui touche aux marchés des facteurs, la concurrence entre les États devient plus vive et peut les conduire à revoir à la baisse leurs ambitions en matière de politique redistributive. En réaction, on peut alors assister à la montée en puissance de revendications en faveur d'actions redistributives mises en œuvre au niveau fédéral.

Dans la logique de mise en œuvre d'un fédéralisme budgétaire européen, une difficulté majeure (parmi d'autres) devrait être surmontée. Elle tient à la non-coïncidence entre l'espace couvert par le budget européen et la zone euro. La définition d'un dispositif budgétaire central cohérent traitant de manière différenciée les pays membres de l'union monétaire, les pays non

Évolution des disparités du PIB par tête entre États membres de l'Union européenne

	1960/1999		1970/1999		1980/1999		1990/1999	
Rapport du plus fort au plus faible PIB par tête	1960	1999	1970	1999	1980	1999	1990	1999
UE à 6	1,93	1,74						
UE à 9			3,03	1,77				
UE à 12					2,31	2,37		
UE à 15							2,56	2,54

Source : D'après données de base : Eurostat.

Évolution des disparités du PIB par tête entre régions de l'Union européenne

	1980	1990	1997
Rapport de la moyenne des 25 régions les plus fortes aux 25 régions les plus faibles	2,48	2,64	2,50

Source : D'après données de base : Eurostat (NUTS : 174 régions jusqu'en 1990 ; 256 régions en 1997).

membres mais adhérant à un mécanisme de change en lien avec l'euro et les pays qui conservent une plus grande liberté du change exigeraient une coordination complexe et subtile entre la politique budgétaire et la politique de change dans sa dimension interne à l'Union européenne. En réalité, la question du fédéralisme budgétaire, notamment mise en avant pour répondre aux chocs asymétriques en Union monétaire, ne peut être pleinement appréhendée sans que soit aussi évoquée celle d'une forme de fédéralisme industriel. La réussite de l'Union économique et monétaire doit reposer sur une convergence réelle des économies qui y participent ; or celle-ci est conditionnée par l'évolution du tissu productif dans l'Union européenne.

Le développement d'interventions stabilisatrices a nécessairement des répercussions en matière d'allocation des ressources et de redistribution des revenus. Même s'il est encore trop tôt pour prendre toute la mesure des effets propres de l'Union monétaire sur l'organisation du système productif, on ne peut écarter le risque d'effets pervers si les transferts destinés à compenser les effets de chocs asymétriques se révèlent constituer une incitation à retarder une restructuration efficace des activités productives. Ce risque est d'autant plus fort que, faute d'orientations clairement définies à un niveau fédéral en matière de stratégie industrielle, les implications redistributives des actions de stabilisation risquent de l'emporter sur leurs implications allocatives. Eu égard à l'absence de ressources propres autonomes du budget communautaire et à la dimension politique de la procédure budgétaire, on peut craindre que l'on en vienne à privilégier l'atténuation des disparités de revenus au détriment de la promotion d'une convergence réelle qui, seule, peut fonder de façon durable la cohésion au sein de l'Union.

IV / Les politiques de l'Union européenne

Le lancement de l'euro, le 1^{er} janvier 1999, a marqué un tournant essentiel dans le processus d'intégration européenne. Il est l'aboutissement d'une coopération économique et politique sans précédent. Ce processus a profondément transformé la structure et le fonctionnement de l'économie de l'Union, et a contribué de manière décisive à sa prospérité et à sa stabilité. L'introduction de l'euro donne un nouvel élan à ce mouvement d'intégration économique et politique, et conforte la position qu'occupe l'Union, sur ces deux plans, dans l'économie mondiale.

Grâce au nouveau cadre institutionnel et au renforcement des instruments de surveillance et de coordination, l'élaboration des politiques économiques dans la zone euro repose sur des fondements solides, ce qui permet de tableur sur des gains substantiels et durables en termes de croissance économique et d'emploi. Cependant, la réalisation de ce potentiel n'est pas assurée. Elle exige une exploitation systématique, résolue et coordonnée des effets de renforcement mutuel qui peuvent exister entre des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité et des politiques structurelles saines.

Le défi de l'emploi en Europe est devenu la priorité centrale de la politique économique. Le lancement réussi de l'euro et un bon fonctionnement de l'UEM établissent un cadre favorable. Cependant, la réalisation à moyen terme d'une croissance économique et d'un niveau d'emplois élevés et soutenables passera par une stratégie globale et cohérente, comportant trois grands éléments dont les effets se renforcent mutuellement :

a) des politiques macroéconomiques saines qui soient propices à la croissance, à l'emploi et à la stabilité des prix, ce qui suppose que le Pacte de stabilité et de croissance, éventuellement redéfini, soit pleinement respecté et que l'évolution des salaires reste appropriée ;

b) des politiques qui améliorent le fonctionnement global des marchés du travail et qui favorisent en particulier l'aptitude à l'emploi, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation et l'égalité des chances, grâce à une mise en œuvre résolue, rapide et transparente des lignes directrices pour l'emploi, conçues en fonction de la situation des États membres ;

c) des réformes économiques permettant d'accroître l'efficacité et la flexibilité des marchés de biens, de services et de capitaux ainsi que de s'engager sur une trajectoire de croissance respectueuse de l'environnement, ce qui implique un suivi attentif du Marché unique, une politique ferme en matière de concurrence, des réformes réglementaires ainsi que des systèmes d'imposition plus efficaces.

Les États membres ne participant pas à la zone euro ne sont pas soumis aux mêmes contraintes de politique macroéconomique que ceux qui en font partie, dans la mesure où ils conservent des compétences nationales en matière de politique monétaire et de taux de change, et n'ont pas à respecter toutes les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Néanmoins, ils devront eux aussi continuer d'appliquer des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité, qui sont à la base d'une croissance économique et d'une création d'emplois soutenues. En outre, ces pays devront conduire leurs politiques monétaires et budgétaires de manière qu'elles maintiennent et, si nécessaire, améliorent leur convergence en matière d'inflation et de situation budgétaire, en préparation à l'adoption de l'euro. À cet égard, le comportement des nouveaux adhérents sera décisif, tant sur le plan de la cohérence que sur celui de la dynamique de la zone.

1. Le transfert de compétences : les politiques communes

La politique agricole commune

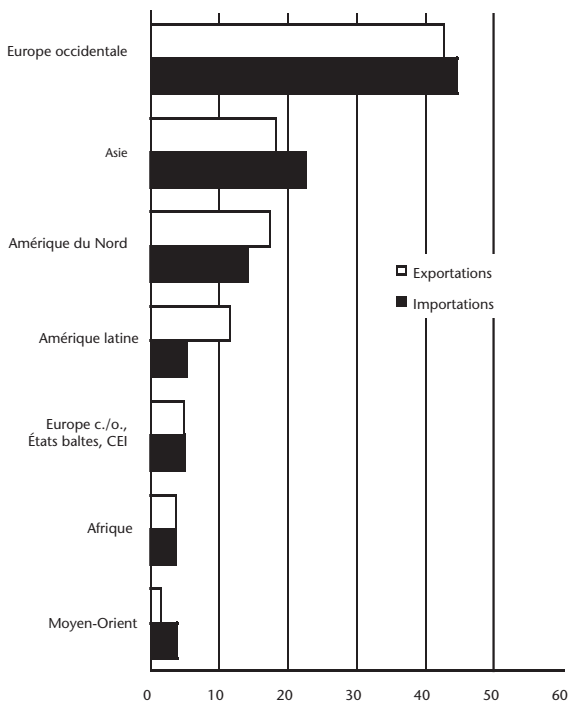
Le secteur agricole fait figure de pionnier dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs et des procédures destinés à forcer la communautarisation de l'ensemble européen. Dès 1962, les six États membres fondateurs de la CEE mettent en place une politique agricole commune (PAC) dont l'acte fondateur est le traité de Rome.

Alors que la CEE affiche un déficit pour la plupart de ses productions agricoles, la réalisation de cinq grands objectifs est désormais à l'ordre du jour : accroître la productivité de l'agriculture ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix convenables pour le consommateur.

En rapport avec les objectifs ainsi définis, la réalisation d'un véritable Marché commun agricole repose sur le croisement de quatre principes fondamentaux : unicité du marché (élimination des barrières douanières, harmonisation des règles sanitaires et des normes techniques) ; unité des prix (création de mécanismes régulateurs) ; préférence communautaire (priorité à l'achat de produits d'origine communautaire) ; solidarité financière (affectation des ressources à des actions d'intérêt commun et non comme « juste retour » aux contributions des États membres).

Un dispositif central de la PAC est représenté par les organisations communes de marché (OCM) : en rapport direct avec les objectifs

Part des régions dans le commerce mondial des produits agricoles, 2002



Source : OMC.

préalablement définis, ces organisations traduisent concrètement la stratégie selon laquelle chaque produit, ou chaque groupe de produits, est l'objet d'un règlement de marché destiné à orienter les productions tout en stabilisant les prix et en garantissant la sécurité des approvisionnements. Le financement des actions menées à ce titre est assuré par la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), dont les ressources figurant au budget européen proviennent de prélèvements obligatoires et de droits de douane perçus aux frontières de la CEE, mais aussi et surtout de la contribution PIB des États-membres et d'un

pourcentage de la TVA qu'ils collectent. On notera que, au-delà de cette action de garantie, le FEOGA soutient, au titre de son action d'orientation, l'installation de jeunes agriculteurs, de même qu'il participe au financement des restructurations agricoles et de la diversification des activités en zone rurale.

En termes de résultats, quarante années de mise en œuvre de la PAC ont permis non seulement d'assurer un autoapprovisionnement de qualité pour la plupart des produits agricoles, et ce à des prix raisonnables pour le consommateur, mais aussi d'assurer la modernisation et la rationalisation des structures et des moyens de production. La productivité du travail a été multipliée par deux, trois ou quatre selon les secteurs. Revers de la médaille : dans les années 1970 et 1980, des excédents apparaissent dans plusieurs secteurs (lait, vin, céréales, viande bovine), et leur stockage pèse lourd dans le budget communautaire.

Si les principes fondamentaux de la PAC n'ont jamais vraiment été remis en cause sur le fond, celle-ci a néanmoins été amenée à s'adapter par des réformes successives dont les objectifs essentiels ont été :

- en 1972, l'amélioration des structures à travers l'adaptation des agriculteurs aux nouvelles conditions du marché (équipement des exploitations, encouragement à la cessation d'activité, formation professionnelle) ;
- en 1984, la résorption des excédents avec la mise en place de quotas et de quantités maximales garanties ;
- en 1988, le contrôle des dépenses agricoles à travers le plafonnement de leur croissance aux trois quarts de celle du PIB communautaire ;
- en 1992, la réorientation des aides agricoles, le soutien des revenus se substituant au soutien des prix, alors que la protection de l'environnement et le développement du potentiel naturel des zones rurales deviennent d'actualité.

Soutien aux producteurs (1999-2001)

(en % de la valeur des recettes agricoles brutes)

Mexique	16 %
Canada	17 %
Hongrie	18 %
États-Unis	21 %
OCDE	34 %
Union européenne	36 %
Japon	61 %
Islande	63 %
Norvège	67 %
Suisse	72 %

Source : OCDE.

La dernière réforme de la PAC a été adoptée en 1999 : celle-ci vise à mieux préparer l'Union aux prochains défis qu'elle devra affronter. Tant les

déséquilibres de marchés et le plafonnement du coût de la PAC que l'élargissement aux nouveaux adhérents ou que le nouveau cycle de négociations à l'OMC sur la libéralisation de l'agriculture au niveau mondial sont en cause. Cette réforme, qui s'inscrit dans le cadre financier de l'*Agenda 2000* (2000/2006), est illustrée par l'accord de Berlin (mars 1999) selon lequel :

— les OCM sont simplifiées afin de tenir réellement compte de l'évolution de l'offre et de la demande dans certains secteurs (viande bovine, produits laitiers, vin...);

— pour mieux accorder la dépense agricole avec l'aménagement du territoire et la politique de l'environnement, le développement rural est à nouveau encouragé;

— les incidences du futur élargissement (constitution d'une réserve au titre de l'instrument structurel de préadhésion au bénéfice des PECO), de même que la substitution du régime des aides directes au régime de soutien des prix (avec baisse progressive des prix d'intervention), sont prises en compte, le cadre financier étant désormais fixé pour six ans (40,5 milliards d'euros par an).

Indice du revenu de l'activité agricole en 2001 (1995 = 100)

Belgique	109,5
Danemark	100,2
Allemagne	128,8
Grèce	96,4
Espagne	122,8
France	106,6
Irlande	97,8
Italie	112,6
Luxembourg	93,9
Pays-Bas	83,7
Autriche	86,5
Portugal	117,0
Finlande	106,6
Suède	110,5
Royaume-Uni	58,4
UE 15	106,6

Source : Commission européenne.

Dans la ligne de l'accord de Berlin, de nouvelles mesures (juin 2003) ont été adoptées à partir de 2004 : celles-ci consistent d'une part à modifier les modalités de financement du secteur agricole (paiement unique par exploitation, indépendant de la production et subordonné au respect de l'environnement, dans le cadre d'une discipline financière programmée jusqu'en 2013), d'autre part à assurer la protection des consommateurs (renforcement du développement rural et révision de la politique de marché).

L'Union européenne est membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les négociations agricoles dans le cadre de l'OMC ont commencé en mars 2000 et se poursuivent dans le cadre du programme de Doha. Les objectifs et les intérêts européens en jeu dans ces négociations reposent sur les éléments suivants : nécessité de traiter les aspects non commerciaux de l'agriculture, application d'un traitement différencié aux pays en développement, amélioration de l'accès aux possibilités de marché. Alors que l'Europe a considéré de longue date que la PAC n'était pas négociable, il faut rappeler que les États-Unis n'en ont jamais accepté les principes, notamment parce qu'une protection élevée sur les céréales communautaires impliquait pour eux une réduction de ce débouché. Tout en réclamant le classement des prélèvements à l'importation comme mesures protectionnistes non tarifaires devant être éliminées, ils ont systématiquement recherché un accès préférentiel au marché communautaire, et ce avec un relatif succès depuis 1986 et singulièrement depuis l'accord de 1993 : celui-ci réduit les exportations subventionnées et les soutiens internes tout en forçant l'ouverture des marchés à la concurrence étrangère.

La plupart des pays de l'Union européenne ont une longue tradition de pêche qui contribue encore aujourd'hui à de nombreux emplois directs ou indirects. C'est pour organiser en commun la gestion des ressources de pêche qu'un règlement instaurant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture a été adopté dès 1983, et révisé en 1992, sur le modèle de la PAC : organisation de la pêche, commercialisation des produits, restructuration de la flotte, accords de pêche avec les pays tiers et les organisations internationales. L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) participe au financement d'investissements et d'actions de modernisation et de restructuration du secteur.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, de nouvelles mesures sont entrées en vigueur alors que d'autres seront progressivement mises en place : elles concernent principalement la limitation de la capacité de pêche de la flotte communautaire et le contrôle des pêches ainsi que l'aide financière à la cessation d'activité et à la reconversion professionnelle.

Par ailleurs, l'Union européenne a intensifié les activités destinées à venir en aide au processus de restructuration engagé par les PECO. Le SAPARD (instrument d'aide à l'agriculture et au développement rural) est le dispositif financier à moyen terme notamment destiné à favoriser le développement durable de l'agriculture et des zones rurales de ces pays. On notera que la superficie agricole des nouveaux adhérents représente 45 % de celle de l'UE 15.

La politique commerciale commune

Les échanges extérieurs de l'Union européenne représentent près de 40 % des exportations totales de l'Union. Les ventes de l'Union européenne se sont fortement accrues en direction de presque tous les pays et régions du

monde, les producteurs se tournant de plus en plus vers les marchés étrangers afin de compenser, lorsque nécessaire, le fléchissement de l'activité intérieure.

Aujourd'hui, les États-Unis sont, et de loin, le principal partenaire commercial de l'Union européenne, suivis de la Suisse et du Japon. Parallèlement, les relations commerciales avec les PECO (Pologne en tête) ainsi qu'avec la Chine sont en forte progression. La part de l'Union européenne dans le commerce mondial (non compris les échanges intérieurs de l'Union) atteint 14 % en 2000, contre 15 % pour les États-Unis et 7 % pour le Japon.

Les échanges de l'Union européenne, globalement équilibrés, sont réalisés pour plus de la moitié avec les pays industrialisés et pour environ un tiers avec les pays en développement. La part des services croît dans les échanges commerciaux internationaux de l'Union européenne avec l'extérieur. Les secteurs les plus significatifs sont : le transport maritime et aérien, le tourisme, la recherche, l'audiovisuel, les assurances et les services bancaires.

Dans le cadre de la Communauté européenne, les États membres ont créé une union douanière prévoyant un régime d'importation commun pour les importations en provenance des États tiers. La politique commerciale commune de la Communauté se fonde donc sur un tarif extérieur commun s'appliquant de façon uniforme à tous les États membres. Cette politique commune a autorisé la mise en place de mesures agissant sur les importations et les exportations, la représentation de la Communauté au sein du GATT puis de l'OMC, où celle-ci a pesé de tout son poids pour que se développe le régime des échanges multilatéraux dans le monde, et la conclusion d'accords et d'arrangements commerciaux.

Commerce intracommunautaire inclus, l'Union impulse aujourd'hui environ 40 % du total des échanges mondiaux contre moins du quart en 1958.

Le traité d'Union européenne autorise deux lectures non contradictoires de la politique commerciale commune : une lecture « libérale », qui privilégie l'objectif de libéralisation du commerce mondial, et celle, plus « volontariste », qui vise à renforcer la compétitivité des entreprises européennes en leur offrant un Marché intérieur plus vaste et des moyens d'action communs.

Ainsi, la Communauté a favorisé une politique de libéralisation de ses importations en provenance des pays tiers, mais elle dispose toujours de moyens destinés à la prémunir des pratiques de concurrence déloyale, de même que d'éventuelles pénuries à des fins de sécurité, de protection de la santé, de la vie et de l'environnement, et à protéger certains secteurs sensibles : mesures anti-*dumping* et antisubventions, mesures non tarifaires et protection des secteurs vulnérables (accord multifibres dans le textile par exemple). Le nouvel instrument de politique commerciale (NIPC), instauré en 1984, peut en outre être utilisé pour répondre à toute pratique commerciale illicite et éliminer le préjudice causé, de même que pour exercer les

Les principaux instruments de la politique commerciale européenne

Une large panoplie d'instruments a été développée dans le cadre de la politique commerciale européenne.

Le tarif extérieur commun

Le tarif extérieur commun (TEC) est l'un des traits essentiels de l'union douanière européenne : il s'agit d'appliquer des droits de douane uniformes aux produits importés des pays tiers quel que soit l'État membre de destination. À l'origine, le TEC était la moyenne arithmétique des tarifs douaniers appliqués en 1957 par les États membres. Sur la base de l'article 28 du traité, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, y a apporté depuis de nombreuses modifications, que ce soit de manière autonome ou à l'occasion de négociations tarifaires.

La mise en place du tarif extérieur commun se traduit par l'uniformisation pour les États membres de la protection vis-à-vis des pays tiers et par la création *de facto* d'une préférence communautaire (les importations en provenance d'un autre État membre n'étant pas soumises à des droits de douane, elles bénéficient par définition d'un régime plus favorable que les importations en provenance d'un État tiers).

Les instruments de défense commerciale : l'antidumping, la politique anti-subsventions, le règlement sur les obstacles au commerce et les mesures de sauvegarde

La politique anti-*dumping* est destinée à combattre la pratique qui consiste à exporter des marchandises à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché interne pour des produits similaires.

La politique anti-subsventions vise à empêcher l'importation de produits à des prix maintenus artificiellement bas grâce à des subventions publiques dans le pays tiers d'origine.

Concrètement, ces deux politiques se traduisent par le rétablissement temporaire de droits de douane sur les importations incriminées.

L'Union européenne peut également limiter les flux de produits importés par des mesures de sauvegarde : celles-ci ne sont applicables que si l'on peut prouver que les importations qu'on cherche à réduire ont augmenté rapidement et massivement, causant ainsi un préjudice aux producteurs nationaux. En outre, ces mesures doivent être non discriminatoires, c'est-à-dire qu'elles doivent s'appliquer à toutes les importations du produit visé sans distinction d'origine.

À noter que ces instruments s'inscrivent dans les règlements de l'OMC et y sont conformes.

Les instruments d'accès aux marchés des pays tiers

Dans un contexte de désarmement tarifaire général, l'Union s'est dotée de mécanismes lui permettant d'identifier les entraves au commerce rencontrées par les entreprises communautaires dans leurs exportations vers les pays tiers et d'en assurer un suivi constant jusqu'à ce qu'une solution acceptable y soit apportée.

Les accords préférentiels et les négociations multilatérales

L'élimination des obstacles aux échanges sur les marchés internationaux est également recherchée par la mise en place de « relations spéciales » avec certains pays ou groupes de pays.

Il s'agit en pratique de conclure des accords commerciaux préférentiels accordant un traitement spécifique plus favorable que le régime général à certains pays partenaires.

À noter que ces traitements préférentiels sont des exceptions à la clause de la nation la plus favorisée autorisées par l'OMC.

Parmi ces accords, les principaux sont :

- l'espace économique européen (avec la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein) ;

- les accords européens d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale, futurs adhérents à l'Union ;

- les accords avec les États du Bassin méditerranéen ;

- les Conventions de Lomé avec les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique).

Il n'en reste pas moins que la majorité des échanges extérieurs de l'Union européenne sont régis par les accords multilatéraux négociés au sein de l'OMC.

droits de la Communauté, compte tenu des pratiques commerciales des pays tiers.

La Communauté applique à l'égard de pays tiers un système de préférences commerciales à plusieurs niveaux, sur une base réciproque ou unilatérale. Les préférences sont accordées dans le cadre d'accords de libre-échange, au moyen d'une gamme étendue d'accords d'association et de coopération de même qu'en vertu du système de préférences généralisées (SPG), mis en vigueur dès 1971. Ce qui différencie essentiellement ces arrangements est que les accords de libre-échange et d'association résultent de négociations et ont donc un caractère contractuel, alors que le schéma SPG consiste à accorder des préférences commerciales unilatérales aux pays en développement. Les premiers prévoient en principe un accès sans restrictions et en franchise des produits industriels (à l'exception des textiles et du domaine de la CECA) tandis que les produits agricoles sont totalement exclus ou soumis à des contraintes spécifiques.

À l'époque de la signature du traité de Rome, l'économie et le commerce extérieur de la Communauté étaient principalement axés sur la production et l'échange de produits industriels. Ceci n'est plus vrai puisque le secteur des services constitue aujourd'hui la principale source d'emplois au sein de l'Union européenne et une part substantielle de ses échanges internationaux. Cette évolution s'explique notamment par la concurrence très forte exercée par les nouveaux pays industrialisés dans les secteurs traditionnels ainsi que par les mutations économiques entraînées par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Suite aux négociations de l'*Uruguay Round* dans le cadre du GATT, la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a clairement illustré cette évolution. En effet, afin de faire face à l'évolution de la nature des échanges, l'OMC englobe sous une même structure les négociations commerciales concernant les produits (GATT), les services (GATS) et la propriété intellectuelle (TRIPS).

Devant la nouvelle dynamique des échanges internationaux, l'Union européenne se doit d'être en mesure de développer rapidement ses instruments commerciaux si elle entend maintenir son rôle clé dans les relations commerciales mondiales.

Le traité d'Amsterdam s'attache à clarifier la situation en fournissant à l'Union les moyens d'étendre, le cas échéant, la politique commerciale commune aux services et aux droits de propriété intellectuelle.

En dépit de l'échec de la conférence de l'OMC tenue à Seattle en 1999, l'Union européenne est étroitement attachée à préserver et à renforcer l'efficacité et la crédibilité du mécanisme de règlement des différends. L'action de l'UE s'exerce principalement dans les domaines de l'investissement (régulariser les conditions régissant les investissements étrangers constitue une condition essentielle de l'intégration de l'économie mondiale), de l'environnement (un aspect fondamental de l'objectif général du développement durable), du commerce et des normes du travail (promouvoir des normes

fondamentales du travail dans le commerce international). On notera également que l'intégration des pays les moins développés à l'OMC est une des préoccupations constantes de l'Union.

De même, au niveau des relations Union européenne-Japon, les deux parties réaffirment que le programme du nouveau cycle de négociations devrait être suffisamment complet afin de couvrir non seulement le programme établi (agriculture et services) et l'accès au marché, mais également l'amélioration et le renforcement des règles et disciplines existantes, telles que les règles antidumping, et la détermination de règles supplémentaires en ce qui concerne les investissements, la concurrence et la facilitation des échanges.

Au niveau global de l'OMC, le programme de Doha (novembre 2001) établit le mandat de négociations sur l'ensemble des thèmes, un accord devant intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2005.

La politique commune des transports

Si le traité de Rome consacre un titre entier à la politique commune des transports, l'élaboration d'une politique d'ensemble s'est longtemps révélée impossible du fait des disparités nationales. La signature de l'Acte unique en 1986 et la suppression des frontières intracommunautaires en 1993 lui ont donné une impulsion décisive confirmée par le traité de Maastricht. Le Marché commun des transports permet aux entreprises de transport d'offrir leurs services dans tous les pays membres de l'Union.

Le secteur des transports est un élément clé de l'intégration à l'intérieur de l'Union. C'est aussi un secteur où les politiques nationales, le degré d'intervention des pouvoirs publics, la lourdeur des investissements et les obligations liées aux nécessités de service public sont autant d'obstacles à la mise en œuvre d'une politique commune.

Si la politique commune des transports vise en premier lieu à participer activement à la réalisation du Marché intérieur, elle a aussi pour but de mettre en place un système de « mobilité durable », à savoir une organisation des transports qui optimise la consommation d'énergie, ainsi que les temps, les parcours et les conditions de transport. Les corollaires de la mobilité durable sont l'internalisation des coûts d'infrastructures, c'est-à-dire l'élimination des distorsions de concurrence entre les modes de transport qui résultent d'une imputation erronée des coûts au transporteur, le transport combiné et l'interopérabilité.

En novembre 1985, le Conseil européen a approuvé trois orientations essentielles :

- la création d'un marché libre (sans restrictions quantitatives) au plus tard en 1992 ;
- l'augmentation des contingents bilatéraux et des quotas communautaires ;
- l'élimination des distorsions de concurrence.

Il a aussi adopté un programme fixant des objectifs à atteindre avant le 31 décembre 1992 pour l'ensemble des transports (terrestres, maritimes et aériens) : l'aménagement des infrastructures d'intérêt communautaire, l'allègement des contrôles et des formalités aux frontières, et l'amélioration de la sécurité. L'ensemble de ces dispositions marque le passage d'une organisation sectorielle des divers modes de transport à une conception intégrée sur la base de la « mobilité durable ».

Dans ce cadre général, le programme d'action 1995-2000, défini par la Commission, comporte trois objectifs fondamentaux :

- l'amélioration de la qualité, fondée sur l'introduction de systèmes intégrés exploitant de nouvelles technologies qui contribuent également à la protection de l'environnement et à la sécurité ;

- l'amélioration du fonctionnement du Marché intérieur, consistant essentiellement à favoriser la concurrence intermodale tout en préservant les normes sociales ;

- le développement de la dimension externe, qui vise à améliorer la qualité des liaisons avec les pays tiers et à favoriser l'accès des entreprises communautaires aux marchés extérieurs.

Le *Livre blanc de la Commission* (1998) indique les étapes, échelonnées jusqu'après 2004, de la réalisation de l'internalisation des coûts d'infrastructure. L'objectif poursuivi consiste à remplacer la mosaïque de mécanismes de tarification en vigueur actuellement dans les différents États membres et modes de transport par une approche communautaire harmonisée en matière de tarification des transports. Par ailleurs, cette politique aura pour effet d'assurer la rentabilité des infrastructures nécessaires pour permettre aux particuliers de participer à leur financement. Le principe de tarification proposé par la Commission est celui des coûts sociaux marginaux, correspondant à une moyenne des coûts variables.

L'Union économique et monétaire

Le traité de Rome ne traçait, dans sa version initiale, aucune perspective d'Union économique et monétaire, parce que la stabilité du système monétaire international à l'époque ne rendait pas nécessaire une construction européenne spécifique. La première référence à l'UEM apparaît dans l'Acte unique de 1986.

Le rapport Delors, présenté en 1989, programmait la mise en œuvre de l'UEM en trois étapes mais ne fixait aucune date pour l'achèvement du processus et la création d'une monnaie unique. Le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, comporte un échéancier pour réaliser l'UEM.

Au cours des années 1970, alors que le système de Bretton Woods a vécu, la coopération monétaire va se développer pour aboutir à la création, le 13 mars 1979, du SME. Celui-ci vise à établir des relations plus stables entre les monnaies européennes participant au mécanisme de change et

d'intervention, et à susciter un rapprochement des situations économiques des États. L'écu, pivot du système, est défini comme un panier pondéré incorporant les monnaies de tous les États membres de l'Union. Le croisement des parités-écu des monnaies définit leurs parités bilatérales. Onze monnaies participent au mécanisme de change et d'intervention (franc belgo-luxembourgeois, couronne danoise, mark, peseta, franc, punt, florin, shilling, escudo, lire, markaa). Le SME est non seulement un système de change et d'intervention, mais aussi un système de règlement et de crédits réciproques en cas d'attaques spéculatives sur les monnaies. Il vise, dès son origine, la constitution d'un ensemble monétaire européen individualisé capable de résister aux vagues de spéculation et aux fluctuations du système monétaire international, et notamment aux variations du dollar.

Depuis le début des années 1980, les variations des grandes monnaies européennes ont été moins erratiques qu'au cours de la période précédente et moins importantes que les fluctuations par rapport aux monnaies externes (dollar, franc suisse, yen). Il convient cependant de noter la multiplication des réalignements des cours pivots : quinze réalignements ont marqué l'histoire du système, et ces réaménagements se sont tous réalisés dans le sens de l'appréciation nominale du mark face aux monnaies non directement satellites de la monnaie allemande. Enfin, la crise monétaire de 1993 a conduit les participants au mécanisme de change européen à décider un élargissement considérable des marges de fluctuations bilatérales entre les monnaies, de $\pm 2,25\%$ à $\pm 15\%$, afin de dissuader la spéculation, compte tenu des exigences de stabilité dans la marche vers la monnaie unique.

Au regard des objectifs initiaux, le bilan en termes d'effets réels de la gestion du système de changes est plutôt contrasté. Alors que la convergence des taux d'inflation s'est fortement accélérée dans les années 1990, en matière de taux d'intérêt la pratique a mis en évidence le rôle premier des taux allemands en réponse aux évolutions du dollar, des taux américains et de l'inflation allemande, autrement dit sans référence aux conditions internes du SME.

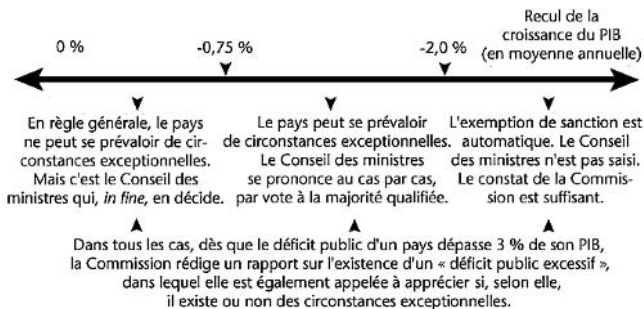
L'asymétrie entre partenaires était donc la règle, la convergence ressemblant le plus souvent à un alignement sur les performances allemandes. Les pays à monnaie faible ont été contraints de maintenir un fort différentiel d'intérêt à l'égard de l'Allemagne, et donc de freiner leur croissance, afin de maintenir la parité de leur monnaie avec le mark. Jusqu'en 1993, le mécanisme de change et les marges de fluctuations réduites ont favorisé la compétitivité des entreprises appartenant aux pays à monnaie forte en évitant les dévaluations compétitives des autres pays. Ceci explique cela, à savoir, d'une part, que le système tendait à écarter les monnaies des pays qui ne pouvaient ou ne voulaient subir la contrainte de l'alignement des performances économiques (d'où les exclusions récurrentes des monnaies faibles), d'autre part que la liberté absolue de circulation

internationale des capitaux exigeait tôt ou tard un élargissement des marges de fluctuations autorisées afin de dissuader la spéculation sur les monnaies.

L'UEM se caractérise par l'existence de politiques économiques concertées, d'une politique monétaire unique et d'une Banque centrale commune émettant une monnaie qui circule librement. Chaque pays abandonne de fait sa souveraineté monétaire au profit d'une souveraineté commune.

L'organisation de l'UEM repose sur plusieurs principes : l'indépendance de la Banque centrale à laquelle on affecte comme objectif principal le contrôle de l'inflation, l'absence de coordination externe des politiques budgétaires avec la politique monétaire commune et enfin l'encadrement de la politique budgétaire par des ratios prudentiels. Ce cadre institutionnel pose problème, car il ne définit pas les coordinations internes et externes des politiques économiques et parce qu'il ne soulève pas la question de la cohérence entre les politiques économiques bien qu'il suggère implicitement, ce qui est contradictoire avec ces deux exigences, un nombre restreint d'objectifs : la gestion du dilemme inflation-chômage est affectée à la Banque centrale et la gestion du dilemme dette publique-taux d'intérêt réel est affectée à l'État.

Le « Pacte de stabilité et de croissance »



Alors que les instruments et les objectifs monétaires sont définis de manière détaillée, le volet économique se limite à une coordination économique relativement souple et à une seule contrainte importante : l'obligation d'éviter les déficits budgétaires excessifs. Le Pacte de stabilité budgétaire et de croissance, conclu au Conseil européen tenu à Dublin en décembre 1996, en est le mode d'emploi : il contient des règles visant à renforcer la surveillance de la discipline budgétaire ainsi qu'à accélérer et à clarifier la procédure des déficits excessifs.

Les règles de fonctionnement du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) sont particulièrement cruciales eu égard à toute forme de choc asymétrique, donc susceptible d'affecter de manière différenciée la croissance des pays de la zone à monnaie unique. Car c'est en dernier lieu la cohésion économique et sociale de l'ensemble qui serait susceptible d'être remise en cause par ce type de choc. Le PSC vise donc à départager, dans la formation des déficits publics, ce qui relève des facteurs conjoncturels plus ou moins incontrôlables, de ce qui relève du contenu discrétionnaire de la politique budgétaire. C'est ce dernier aspect qui est finalement sous contrôle dans le cadre des procédures de sanction des déficits excessifs.

Vu les difficultés qu'ont certains États membres pour atteindre leurs objectifs budgétaires par rapport aux engagements pris dans les programmes de stabilité actualisés, un vif débat a pris place en automne 2002 sur le Pacte de stabilité et de croissance et sur les engagements de parvenir d'ici à 2004 à des budgets équilibrés ou excédentaires. La Commission propose des améliorations dans la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance consistant en une meilleure définition des objectifs à atteindre et un engagement strict pour l'assainissement budgétaire.

Les positions budgétaires que les États membres se sont engagés à atteindre sont liées à un certain taux de croissance économique, ce qui signifie que les chiffres budgétaires devraient être corrigés pour tenir compte des effets du cycle économique. La Commission admet qu'un ajustement de la position budgétaire pourrait devenir trop important pour une économie qui se trouve dans un ralentissement économique, ce qui est le cas pour quatre États membres (Allemagne, Portugal, France, Italie). D'autre part, une croissance plus élevée que prévu devrait se traduire par une amélioration de la position budgétaire encore plus rapide. La Commission propose donc une réduction annuelle du déficit structurel (c'est-à-dire ne prenant pas en compte les effets du cycle économique) de 0,5 % du PIB. Cette réduction devrait être plus importante dans les pays affectés par un déficit important ou par une lourde dette. De plus, si la croissance économique reprend, des objectifs plus ambitieux devraient être visés. Cela signifie que des positions budgétaires proches de l'équilibre seraient atteintes au plus tard en 2006.

En ce qui concerne l'endettement global des États membres, la Commission a proposé de surveiller plus étroitement les pays les plus endettés, tout en envisageant une application plus souple du Pacte de stabilité et de croissance pour les pays qui ont accompli des progrès substantiels en matière de déficit et de dette publique. Les pays les plus endettés devraient présenter des stratégies à long terme pour la réduction de l'endettement dans leurs programmes de stabilité. La procédure concernant les déficits excessifs pourrait, selon les propositions de la Commission, être appliquée au critère de l'endettement.

La conséquence la plus importante de l'adoption d'une monnaie unique est la disparition de la contrainte de change entre les pays participant à l'UEM. Mais c'est du même coup un élément majeur de flexibilité dans les

L'Union monétaire et la théorie économique

S'inscrivant dans le cadre du débat sur les avantages et les inconvénients des systèmes de changes fixes ou flexibles, la théorie économique à la fois donne des arguments pour la monnaie unique et dresse une liste d'obstacles auxquels les pays participants devront faire face.

Tout d'abord, l'expérience a montré qu'il est difficile de bien maîtriser les variations de taux de changes flexibles par le seul rapprochement des politiques économiques des différents pays. Dès lors, les pays européens, dont le degré d'ouverture est particulièrement important, auraient tout intérêt à créer une zone monétaire qui serait optimale au sens de la théorie de McKinnon et limiterait l'impact négatif des variations de change.

Fondée sur le poids des échanges commerciaux dans le PIB, cette approche semble bien adaptée à l'Union européenne. Dans le cas d'une économie ouverte, comme celle de la plupart des pays de l'Union, une appréciation de la monnaie demanderait, pour en annuler les effets négatifs sur l'activité, une progression de la demande de biens non échangeables d'autant plus forte que le taux d'ouverture est élevé, à produit intérieur constant.

Mais la théorie économique fournit également des contre-indications à la monnaie unique, en tout cas dans la configuration présente des structures économiques. En effet, une des caractéristiques des zones

monétaires optimales, selon Mundell, doit être une plus grande mobilité géographique et sectorielle des facteurs (travail, capital) à l'intérieur de la zone par rapport à l'extérieur ; à défaut de celle-ci, il faudrait une forte flexibilité des prix et des salaires permettant de faire face à des chocs adverses et d'absorber les déséquilibres, autrefois résorbés par les variations de change.

Or, tous les pays européens se caractérisent à la fois par une mobilité extrêmement faible du travail et par une faible flexibilité des salaires réels, obstacles importants dans le cadre d'une union monétaire. En effet, les déséquilibres résultant d'un choc exogène touchant de manière différenciée les économies participant à l'Union, tel que la réunification allemande ou un choc pétrolier, ne pourraient être résorbés que difficilement en l'absence d'un ajustement possible par les taux de change.

En outre, toutes les théories économiques démontrent les vertus d'un environnement plus stable en matière de change pour les anticipations des entreprises. Plus concrètement, ces dernières verront leurs charges de gestion de trésorerie, de couverture de change et même leurs frais financiers pour certaines diminuer significativement. Du strict point de vue économique, les effets de l'UEM au niveau des agents seront probablement plus sensibles qu'au niveau d'un pays. Ainsi, aussi rationnelle soit-elle, la théorie économique ne saurait convaincre à elle seule des avantages et des inconvénients de l'euro. En conséquence, la volonté politique est un facteur indispensable dans la conception de la monnaie unique.

relations entre les partenaires de l'Union qui disparaît. De nouvelles flexibilités doivent en conséquence être recherchées ailleurs. Les rigidités relatives à l'œuvre sur les marchés du travail (inertie des salaires réels, faible mobilité de la main-d'œuvre) interdisent de considérer ces derniers comme un lieu alternatif de flexibilité, au sein duquel s'effectueraient de manière privilégiée les ajustements nécessaires en cas de distorsions entre les économies des pays partenaires. C'est donc indubitablement du côté des entreprises et des stratégies qu'elles animent (restructurations de toutes sortes et de toutes formes, recherche de compétitivité structurelle...) qu'il faut rechercher une flexibilité renouvelée. L'expérience de la dernière

décennie démontre l'importance et l'intensité des efforts en ce sens mis en œuvre par les entreprises au sein de l'Union européenne.

La convergence économique est loin d'être acquise. D'autant que les structures économiques sont loin d'être identiques entre les différents pays. La spécialisation sectorielle, les négociations salariales, les équilibres régionaux, le système fiscal, etc. diffèrent trop entre les pays pour permettre une convergence économique harmonieuse. En particulier, l'UEM va imposer à certains pays de brider leur croissance alors que leurs structures économiques exigent plutôt une croissance dynamique. Les contraintes macroéconomiques risquent alors d'aggraver certains déséquilibres (chômage, spécialisation sectorielle, etc.), éloignant davantage ces pays de la moyenne européenne.

Dans la perspective de l'UEM, le Grand Marché intérieur a été étendu aux mouvements de capitaux et aux échanges de services financiers dès 1993. L'espace financier intégré repose sur la reconnaissance mutuelle des législations des États membres, compte tenu d'un minimum d'harmonisation pour les règles qui touchent la sécurité et la solidité des institutions financières (ratios de solvabilité notamment). Son volet majeur est constitué par la liberté d'établissement et de prestation de services sur l'ensemble de l'espace européen. Le développement subséquent de la concurrence entre les institutions financières est censé aboutir à un renforcement de l'efficacité du système financier européen, autrement dit à une meilleure allocation de l'épargne favorisant elle-même la compétitivité des économies européennes.

Intégration des marchés et déréglementation font toutefois courir un risque majeur à l'Europe : l'ouverture peut avoir pour effet d'accorder un avantage de concurrence déloyale aux intermédiaires financiers d'origine extra-européenne en mesure d'offrir leurs produits sur l'ensemble du territoire européen à partir du moment où ils disposent d'un établissement situé dans un État membre. L'exigence d'une totale réciprocité à l'égard de leur pays d'origine en serait la contrepartie incontournable.

L'introduction de l'euro peut être perçue comme constituant un stimulant pour la croissance et l'emploi, mais non comme un remède miracle. Si la monnaie unique peut favoriser l'investissement, la croissance et l'emploi, car elle stimulera les échanges et enlèvera un facteur d'instabilité, en revanche le passage à l'euro ne résoudra pas de lui-même les problèmes structurels auxquels sont confrontées les économies européennes. Deux mécanismes se sont jusqu'à présent conjugués pour nourrir l'accroissement du chômage en Europe : d'une part, une politique monétaire trop restrictive, en raison même de la nécessité de compenser des politiques budgétaires trop expansionnistes. D'autre part, un fort effet d'éviction des investissements productifs par la désépargne du secteur public qui s'est traduit par un affaiblissement progressif du potentiel productif et du potentiel compétitif communautaires. C'est pourquoi la monnaie unique devra évoluer dans un environnement économique dans lequel les déficits publics seront mieux maîtrisés et la stabilité des prix sera assurée. L'épargne

disponible ne devra plus servir à combler les déficits publics mais pourra être consacrée davantage au financement des investissements du secteur productif. Une telle préfiguration favorisera le développement des échanges intracommunautaires, renforcera la croissance, et finalement créera plus d'emplois tout en améliorant le niveau de vie.

Dans la mesure où la qualification des pays admis à fondre leur monnaie nationale dans l'euro est principalement liée à l'appréciation de leur aptitude à respecter les critères de convergence préétablis, et compte tenu de l'hétérogénéité des situations nationales à cet égard, il est clair que la participation à la monnaie unique est, dans un premier temps tout au moins, nécessairement restreinte : ainsi, au printemps 1998, après avoir examiné si chaque État membre satisfait aux critères de convergence nominale, et considérant qu'un degré élevé de convergence durable a été atteint en Belgique, en Allemagne, en Espagne, en France, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Autriche, au Portugal et en Finlande, la Commission qualifie ces onze pays pour l'adoption d'une monnaie unique. Le Danemark et le Royaume-Uni ayant invoqué la clause de non-participation, il n'y avait pas lieu d'évaluer s'ils remplissaient les autres conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique. À la lumière de l'évaluation qu'elle a faite du respect des critères de convergence, la Commission a estimé que la Grèce avait atteint, à fin 2000, un degré élevé de convergence durable justifiant son entrée dans la zone euro au 1^{er} janvier 2001.

Taux de conversion irrévocables de l'euro

(depuis le 1^{er} janvier 1999)

Schilling autrichien	1 euro = 13,7603
Franc belge	1 euro = 40,3399
Mark allemand	1 euro = 1,95583
Peseta espagnole	1 euro = 166,386
Mark finlandais	1 euro = 5,94573
Franc français	1 euro = 6,55957
Livre irlandaise	1 euro = 0,787564
Lire italienne	1 euro = 1 936,27
Franc luxembourgeois	1 euro = 40,3399
Florin néerlandais	1 euro = 2,20371
Escudo portugais	1 euro = 200,482
Drachme grecque	1 euro = 340,75

Source : BCE.

Les critères de convergence étaient les suivants :

- « la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix ; cela ressortira d'un taux d'inflation proche de celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix » ;
- « le caractère soutenable de la situation des finances publiques » ;

— « le respect des marges normales de fluctuation de change prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre » ;

— « le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre et de sa participation au mécanisme de change du système monétaire européen, qui se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme ».

Cette sélection pose toutefois la question de l'organisation des rapports monétaires entre les pays « *in* » qui appartiennent à la zone euro d'une part, les pays « *pré-in* » qui ont vocation à une adhésion ultérieure (Suède), et les pays volontairement « *out* » aujourd'hui mais dont la stratégie pourrait ultérieurement s'inverser (Royaume-Uni, Danemark) d'autre part. À ce niveau, le « *SME bis* » permet d'assurer de bonnes relations entre les deux groupes et d'éviter en particulier que des fluctuations monétaires indésirables ne viennent perturber le fonctionnement du Marché unique. Quatre caractéristiques principales préfigurent ce système : il est asymétrique (l'ancrage du système s'opère sur la zone euro), il est flexible (le respect des critères de convergence par les *pré-in* est pris en compte, des mesures correctrices étant prévues afin d'accroître la convergence), il met en œuvre une solidarité monétaire active (la BCE intervient de manière discrétionnaire pour soutenir les monnaies *pré-in* afin qu'elles demeurent dans leur marge de fluctuation de $\pm 15\%$), enfin il est volontaire.

Grâce à la dimension des économies qu'il représente, l'euro est doté de tous les attributs d'une monnaie internationale. Cela devant à la fois accroître l'influence de l'Europe, créer les conditions de l'émergence d'un système monétaire international plus équilibré et plus symétrique, et accroître l'efficacité de la coopération internationale, le nombre de parties prenantes étant restreint. La taille accrue du marché de l'euro signifie la réduction des coûts d'information, de transaction et de couverture par rapport au reste du monde alors que l'existence de marchés de capitaux profonds et liquides, attractifs à l'égard des opérateurs tiers, devrait générer un surplus d'activité au profit des centres financiers européens. En contrepartie, les autorités monétaires européennes risquent d'avoir des difficultés à contrôler la masse monétaire ou l'évolution du taux de change, le niveau de la demande extérieure (de non-résidents) en euro étant *a priori* élevé mais variable. Dans tous les cas, le processus d'internationalisation devrait être progressif et il est peu probable que le dollar voie son *leadership* remis en cause brutalement.

La Banque centrale européenne a pour mission fondamentale le maintien de la stabilité des prix. Pour cela, elle définit et met en œuvre la politique monétaire unique en euro, elle gère les réserves et conduit les opérations de change.

Les ministres des Finances des États membres assurent collectivement la coordination et la surveillance des politiques économiques nationales. Réunis en Conseil de l'Union européenne, ECOFIN, ils formulent les

Le système européen de banques centrales

Pour constituer la Banque centrale responsable de la monnaie unique, les négociateurs du traité de Maastricht ont opté pour un organisme indépendant de type fédéral, dans la ligne de ce qui existe aux États-Unis et en Allemagne.

Le système européen de banques centrales (SEBC) est formé par les banques centrales nationales des États membres et la Banque centrale européenne (BCE). Les organes de décision de la Banque centrale européenne et du SEBC sont le Directoire et le Conseil des gouverneurs.

Conformément à l'article 105-§ 1 du traité, l'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Le 13 octobre 1998, la Banque centrale européenne a défini qu'elle considèrera qu'il y a stabilité des prix lorsque la progression de l'indice des prix à la consommation

harmonisé (IPCH) dans la zone euro sera inférieure à 2 % sur un an.

Dans la mesure où cet objectif ne serait pas compromis, le SEBC doit apporter son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté.

La mission la plus importante consiste évidemment à définir et à mettre en œuvre la politique monétaire unique de l'Union. Cela comporte la définition des objectifs et la pratique des interventions monétaires, auxquelles se rattachent les interventions du SEBC sur le marché des changes et la gestion des réserves de change mises en commun. Les textes y ajoutent le soin de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement ainsi que de contribuer au contrôle prudentiel et à la stabilité du système financier. En octobre 1998, la BCE a annoncé que sa politique monétaire accorderait un rôle prédominant mais pas exclusif à l'« annonce d'une valeur de référence quantifiée pour la croissance d'un agrégat monétaire large ».

Banque centrale européenne (BCE)

Conseil général

A pour but de permettre d'associer étroitement les États membres ne participant pas encore pleinement à l'UEM aux décisions prises dans le cadre de cette Union.

Conseil des gouverneurs

Arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions du SEBC (définition de la politique monétaire, conduite des opérations de change, gestion des réserves de change). Prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des orientations et des instructions de la BCE.

Directoire

Met en œuvre la politique monétaire conformément aux orientations définies par le Conseil des gouverneurs. Donne les instructions nécessaires aux banques centrales nationales.

Banques centrales nationales

Agissent conformément aux orientations et aux instructions de la BCE. Exercent des activités propres : distribution de crédit, collecte de ressources, gestion des moyens de paiement.

Source : Union européenne.

orientations générales de la politique de change, après consultation de la BCE en vue de parvenir à un consensus prenant en compte l'objectif de stabilité des prix.

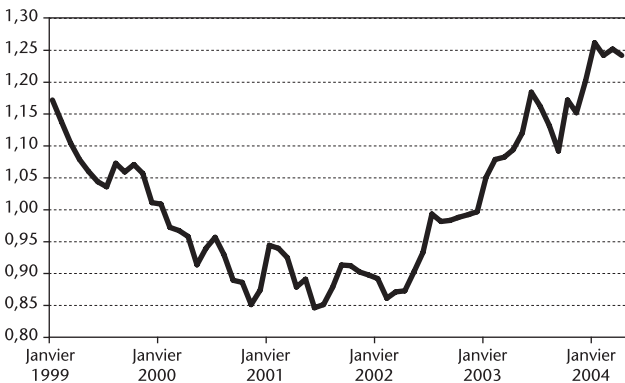
Par ailleurs, les ministres de l'Économie et des Finances des pays de la zone euro se réunissent à douze, en Conseil de l'euro, pour discuter entre eux des questions concernant la gestion de la monnaie unique et les relations de change entre l'euro et les autres monnaies.

Une coordination plus poussée s'instaure aujourd'hui entre cet Euro-groupe, la Commission européenne et la Banque centrale européenne chargée de la stabilité des prix.

Si l'euro a été lancé officiellement et juridiquement le 1^{er} janvier 1999, il n'existe vraiment, tout au moins aux yeux de la plupart des Européens, qu'à compter de l'introduction des billets et pièces en euros, c'est-à-dire depuis le 1^{er} janvier 2002. Durant la période 1999-2001, l'euro aura été une monnaie « élitiste » puis qu'il est devenu, dès sa création, la monnaie des marchés de capitaux, des relations interbancaires et de dénomination des dettes publiques. Ainsi, la venue de l'euro fiduciaire est venue parachever l'arrivée de l'euro financier. Le fait, pour les citoyens européens, d'accéder désormais aux signes identiques d'une même monnaie leur donne une perception directe et immédiate de l'Europe qui bien souvent leur apparaissait comme une entité abstraite ou lointaine. De ce fait, l'arrivée de l'euro ne peut aussi manquer d'apparaître comme un des éléments déterminants dans l'avenir institutionnel et politique de l'Europe.

L'évolution de l'euro de janvier 1999 à avril 2004

(euro en dollar)



Source : Union européenne.

La monnaie européenne a perdu jusqu'au quart de sa valeur relative depuis son introduction. Cette tendance s'explique par un manque initial de crédibilité de la monnaie européenne, mais aussi par le décalage conjoncturel qui existait avec les États-Unis. Cette dépréciation a permis une reprise plus rapide que prévue de l'activité en Europe car les exportations ont profité du bas niveau de l'euro. Ce décalage devrait se réduire en proportion de la réduction de l'écart de conjoncture entre les États-Unis et la zone euro. Dans la tourmente de 2002-2003, et face à l'aggravation des déficits courant et budgétaire américains, l'euro a renoué avec la hausse, pour retrouver sa valeur initiale en dollar. Il reste néanmoins que la crédibilité internationale de l'euro est intimement liée à la capacité des pays qui le portent à préserver des finances publiques saines et à mettre en œuvre, du même coup, une réelle coordination de leurs politiques budgétaires permettant d'éviter tout télescopage avec la politique menée par la Banque centrale européenne.

2. Le partage des compétences : les politiques communautaires

La cohésion économique et sociale

Le concept de cohésion économique et sociale dérive de celui de convergence réelle en ce sens que l'objectif de convergence nominale ne peut être tenu si les conditions d'offre des économies sont trop divergentes. Autrement dit, c'est à partir du passage à la notion de convergence réelle que l'on approche le concept de cohésion.

Jusqu'en 1988, les différents instruments d'intervention structurelle fonctionnaient indépendamment les uns des autres, sans grande coordination. Le renforcement de la concurrence provoqué par la volonté de réaliser le marché intérieur, en faisant craindre une accentuation des disparités régionales, a relancé le débat sur les politiques structurelles.

L'Acte unique de 1986 a substitué au concept de convergence celui, plus large, de cohésion économique et sociale, avec pour objectif de parvenir à une croissance des niveaux de vie géographiquement mieux répartie. L'action des fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA-Orientation, IFOP) s'est alors vue recentrée autour d'objectifs prioritaires, et la méthode des interventions a été modifiée pour privilégier trois grands principes : la concentration des moyens, la complémentarité avec les actions nationales et le partenariat.

Au-delà d'une substantielle augmentation de la dotation des fonds structurels, réalisée dès 1992, deux réformes majeures se sont succédées depuis lors : en 1993-1994 d'abord avec la création du Fonds de cohésion (doté de 18 milliards d'euros pour la période 2000-2006), afin de permettre aux États les plus pauvres (Irlande, Grèce, Portugal, Espagne) de l'Union de participer le plus rapidement possible à l'UEM tout en contribuant au renforcement de la cohésion économique et sociale de l'ensemble ; ensuite à travers le

recentrage en faveur de l'intégration de toutes les interventions à caractère structurel dans la stratégie globale de lutte contre le chômage, de même qu'en faveur du développement des régions les plus défavorisées ; en 1999, enfin, avec la concentration accrue des aides, la simplification et la décentralisation du fonctionnement des fonds, le renforcement de l'évaluation et du contrôle, donc de l'efficacité.

Au total, les volumes financiers impliqués et les modalités de leur distribution induisent des transferts importants des pays riches vers les pays pauvres. Le montant des dépenses structurelles représente aujourd'hui le tiers du budget total de la Communauté : le Fonds contribue financièrement à la réalisation de projets dans les domaines de l'environnement et des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transports.

Les résultats de l'action structurelle sont néanmoins, à ce jour, encore fort modestes ; mis à part le caractère relativement récent du redéploiement des actions, cette faiblesse ressort de trois explications complémentaires : l'insuffisance des moyens financiers mis en œuvre à l'égard des régions en retard de développement, l'insuffisance des financements concernant la formation professionnelle, le recyclage et le perfectionnement, enfin l'insuffisante synergie entre l'action structurelle et les politiques économiques et sociales. Il reste que l'action des fonds structurels est aujourd'hui concentrée à 70 % sur les régions les plus pauvres de l'Union.

Répartition des fonds structurels pour la période 2000-2006

Espagne	26,6
Allemagne	14,1
Italie	14,0
Grèce	11,8
Portugal	10,8
Royaume-Uni	7,9
France	7,5
Irlande	1,9
Pays-Bas	1,6
Suède	1,0
Finlande	0,9
Belgique	0,8
Autriche	0,7
Danemark	0,36
Luxembourg	0,04
Ensemble UE 15	100,0

Source : Union européenne.

La politique régionale

La politique régionale européenne constitue le deuxième poste de dépenses de l'Union, après la politique agricole commune. L'enveloppe

globale, pour la période 2000-2006, s'élève à 213 milliards d'euros. Ce budget doit être revu, afin que les nouveaux adhérents bénéficient des aides structurelles dès leur adhésion.

Les fonds structurels destinés aux pays candidats (2000-2006)

Domaines	Montants annuels, en millions d'euros, aux prix de 1999
Agriculture (Sapard)	520
Infrastructures (ISPA)	1 040
Convergence (programme PHARE)	1 560
Ensemble	3 120

Source : Union européenne.

La réalisation de l'UEM devrait induire, à long terme, des avantages pour les régions en retard de développement. En revanche, dans la phase de transition, l'ampleur des adaptations à réaliser, la réduction de la marge de manœuvre budgétaire et les contraintes de la convergence des politiques monétaires accroîtront les pressions auxquelles ces régions seront soumises.

La politique régionale de la Communauté comporte trois aspects majeurs : elle est tout d'abord une politique d'accompagnement et d'appui des politiques régionales des États membres et des régions ; elle s'efforce aussi d'intégrer systématiquement la dimension régionale dans la conception des politiques communautaires (agriculture, Marché intérieur, recherche, etc.) ; la Communauté intervient enfin directement par le biais des fonds structurels, principaux instruments financiers dont elle dispose pour renforcer la cohésion économique et sociale. Le Comité des régions, nouvellement établi, marque la dimension de plus en plus politique des dispositions régionales, au-delà de leurs aspects économiques.

PIB par habitant (en SPA), moyenne de l'UE = 100

Régions	UE à 15		UE à 25
	1988	1998	après élargissement
10 % les plus prospères (1)	155,3	160,9	176,9
10 % les moins prospères (2)	55,1	61,0	31,1
Ratio = (1)/(2)	2,8	2,6	5,7
25 % les plus prospères (3)	134,1	137,1	152,0
25 % les moins prospères (4)	66,6	68,3	44,3
Ratio = (3)/(4)	2,0	2,0	3,4

Source : Eurostat.

Créé en 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est un instrument financier de l'Union européenne qui favorise la réduction des disparités régionales et le développement équilibré des régions européennes en attribuant des subventions aux acteurs locaux dans le cadre de programmes de développement établis en partenariat entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités territoriales.

La politique régionale de l'Union européenne vise à réduire les disparités qui existent entre les régions et à renforcer la cohésion économique et sociale. Pour accroître son efficacité, ses actions sont concentrées à compter de l'an 2000 sur des objectifs plus ciblés. Aux 7 objectifs initiaux des fonds structurels succèdent 3 objectifs :

— objectif 1, le plus important (70 % du budget devra y être consacré) : développement des régions les plus pauvres dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ; ce qui concerne pour la France les départements français d'outre-mer ;

— objectif 2 (11,5 % du budget) : soutien à la restructuration économique et sociale des zones en difficulté structurelle : zones touchées par le déclin d'activités industrielles traditionnelles (textile, armement...) ou par le déclin de la pêche devant accomplir une mutation économique, zones rurales recherchant la diversification de leurs activités et zones urbaines en difficulté ;

— objectif 3 (12,5 % du budget) : soutien à l'adaptation et à la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'accès à l'emploi dans toutes les régions, avec priorité à la lutte contre le chômage et l'exclusion dans une perspective de formation tout au long de la vie. On notera que la France est le premier pays bénéficiaire de l'objectif 2 (27 % des crédits).

Les initiatives communautaires (PIC) passent de 13 à 4 : coopération transnationale (INTERREG), développement rural (LEADER), lutte contre les inégalités sur le marché du travail (EQUAL), développement urbain (URBAN).

Pour améliorer l'efficacité de la politique régionale, la mise en œuvre est désormais centralisée et une plus grande marge de manœuvre conférée aux États.

Afin de concentrer l'aide sur les besoins les plus importants, le FEDER agit auprès de régions en difficulté (objectif 1 : promotion du développement et ajustement structurel des régions en retard de développement et objectif 2 : reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles) et pour des actions précises.

Les principaux axes de développement dans le cadre des DOCUP (documents uniques de programmation) :

— investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables ;

— renforcement des infrastructures liées au développement régional pour :

- accroître le potentiel économique, notamment par les réseaux de transport ;
- moderniser les espaces industriels, avec la mise en place de services aux entreprises ;
- développer les emplois dans d'autres secteurs que l'agriculture ;
- soutien des initiatives locales de développement, notamment vers les PME : amélioration des services aux PME (gestion, recherche), développement du transfert de technologie, amélioration de l'accès des entreprises à des sources de financement ;
- promotion de la recherche et du développement technologique ;
- protection de l'environnement ;
- soutien à l'éducation et à la santé ;
- développement touristique et culturel.

Créé en 1994, le Fonds européen d'investissement (FEI) a pour objectif de soutenir la croissance économique et de réduire le chômage dans l'Union européenne. Parallèlement à l'action de la Banque européenne d'investissement (BEI) en faveur des entreprises et des collectivités locales, c'est une institution financière qui accorde des garanties aux banques et aux institutions financières qui investissent à moyen et long terme dans des projets d'infrastructures et dans le développement des petites et moyennes entreprises (PME). L'objectif du fonds consiste à attirer davantage de capitaux privés vers le financement des infrastructures et à améliorer les flux de ressources financières pour les PME.

La politique sociale et de la santé

Malgré la volonté des signataires du traité de Rome de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail, la construction européenne a toujours été caractérisée par un retard de la dimension sociale par rapport à la dimension économique dans le processus d'unification.

Largement liée à la politique régionale, la politique sociale est essentiellement un domaine de coopération entre les États. Les textes prévoient une harmonisation des droits nationaux, et non une unification, dans les domaines de l'emploi, du droit du travail, des conditions de travail, de la formation, de la sécurité sociale et du droit syndical.

Créé en 1958, le Fonds social européen (FSE) est un instrument budgétaire de l'Union européenne qui encourage l'insertion professionnelle et la lutte contre le chômage, et améliore le fonctionnement du marché de l'emploi.

Le FSE intervient dans le cadre de l'objectif 1 (promotion du développement et ajustement structurel des régions en retard de développement), de l'objectif 2 (reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle) et de l'objectif 3 (développement des ressources humaines) :

- lutte contre le chômage de longue durée et insertion professionnelle ;
- amélioration de la formation professionnelle, du conseil et de l'orientation ;

- promotion d'une main-d'œuvre compétente et innovante ;
- accès des femmes au marché du travail ; développement de la société de l'information.

Le FSE finance l'initiative communautaire EQUAL qui soutient la coopération transnationale en matière de lutte contre les discriminations et inégalités sur le marché du travail.

Libre circulation des travailleurs, institution d'un régime de sécurité sociale des travailleurs migrants et programmes communautaires d'action sociale sont à l'origine d'une politique qui prend, à partir de 1985, une forme plus volontariste et pragmatique.

À la suite de l'Acte unique, une Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs est adoptée en 1989 par les États membres, à l'exception du Royaume-Uni. Le modèle européen du droit du travail exclut la possibilité de concurrence fondée sur les différents niveaux de protection sociale, reconnaît le droit à la formation professionnelle et à la négociation collective, l'équivalence des diplômes, et encourage l'harmonisation des conditions de travail. Dans tous les cas, la mise en œuvre de la Charte respecte le principe de subsidiarité.

Dans le contexte de l'UEM, avec une mobilité plus forte des facteurs de production, les divergences nationales en matière redistributive pourraient se révéler plus coûteuses. Cependant, les risques de mobilité excessive du travail semblent écartés. La mise en concurrence des politiques redistributives des États membres sera donc sans doute très limitée et l'autonomie de ces politiques, gage d'efficacité et d'adéquation aux préférences locales, pourra *a priori* être préservée.

Chaque pays garde son propre système de protection sociale et il n'y a pas d'harmonisation des régimes de Sécurité sociale.

En imposant la coordination entre les administrations chargées de la protection sociale dans les quinze pays membres, l'Union européenne permet aux personnes qui décident de travailler, de vivre, d'étudier, de prendre leur retraite dans un autre pays de l'Union européenne de bénéficier d'une protection sociale complète en cas de maladie, de maternité, de chômage..., qu'ils soient travailleurs, retraités ou étudiants.

Le principe de base : le travailleur paye ses cotisations et est assuré dans le pays où il exerce son activité professionnelle, qu'elle soit salariée ou non salariée, même s'il réside dans un autre pays. S'il change d'employeur et de pays, il relève du régime de protection sociale du nouveau pays de travail. En cas de chômage, la législation du pays de travail s'applique.

Au sein de l'Union européenne, de nombreux États membres et notamment la France, considèrent qu'une régulation d'ensemble, économique et sociale, est indispensable. Les chefs d'État ou de gouvernement, réunis en Conseil européen, ont donc décidé d'accompagner le pacte de stabilité budgétaire de l'euro par une coordination de leurs politiques économiques et une attention prioritaire à l'emploi se traduisant dans chaque pays par un

« plan d'action national pour l'emploi » (sommet européen de Luxembourg, novembre 1997).

Il ne s'agit pas de mettre en place une politique européenne de l'emploi mais de confronter les politiques et les pratiques de chaque pays, d'échanger les expériences. Des objectifs chiffrés communs sont fixés pour réduire le chômage de longue durée et le chômage des jeunes, développer la formation professionnelle et l'accès des femmes à l'emploi. Chaque pays transmet aux autres pays son plan d'action national pour l'emploi, présentant sa stratégie et ses actions, et soumet ses résultats à une procédure d'évaluation commune.

Le Conseil de Nice (décembre 2000) a affirmé six orientations stratégiques dans tous les domaines de la politique sociale. *L'Agenda social*, entériné à Nice, inscrit désormais les questions de l'emploi à l'intérieur des six objectifs suivants :

- pour des emplois plus nombreux et meilleurs ;
- anticiper et tirer parti du changement de l'environnement de travail en développant un nouvel équilibre entre souplesse et sécurité ;
- lutter contre toutes les formes d'exclusion et de discrimination pour favoriser l'intégration sociale ;
- moderniser la protection sociale ;
- promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- renforcer le volet social de l'élargissement et des relations extérieures de l'Union européenne.

L'hétérogénéité de la protection sociale en Europe

(en 1997, en pourcentage du salaire net moyen)

	Moyenne EUR 12	Extrêmes nationaux
Prestations de retraite	75	42-107
Minimum vieillesse	36	8-52
Prestations maladie	69	28-100
Incapacité de travail de longue durée	50	30-97
Indemnités de chômage première période	61	23-85
Prestations de maternité	96	73-124
Prestations familiales (deux enfants)	12	3-28

Source : Union européenne.

On notera enfin que le traité de Maastricht reconnaît pour la première fois une compétence expresse à la Communauté dans le domaine de la santé publique, mais il limite cette compétence aux actions de coopération en matière de précaution d'effets potentiellement dangereux et de prévention des maladies, d'information et d'éducation. Même s'il est limité, la Communauté dispose désormais d'un cadre cohérent pour mener une politique de santé publique, alors que le secteur de la santé en Europe est confronté à

trois éléments : la baisse du taux de natalité, la croissance du chômage et la progression de l'espérance de vie.

Au-delà de l'an 2000, trois nouveaux domaines forment l'assise de la future politique de la santé : amélioration de l'échange d'informations, favorisant une intégration plus poussée des impératifs sanitaires dans les autres politiques communautaires ; réaction rapide à l'émergence de risques sanitaires ; amélioration de la prévention des maladies et de la promotion de la santé.

Recherche et technologie

L'action communautaire favorise les projets dépassant les moyens des États membres ou suscitant la coopération tant dans le domaine de la recherche fondamentale que dans les secteurs industriels vulnérables. Dans le prolongement de l'Acte unique, les accords de Maastricht élargissent les objectifs de la politique de la recherche et modifient certaines règles de procédure afin d'améliorer l'efficacité des actions communautaires.

Derrière les États-Unis, l'Europe occupe la deuxième place mondiale en matière d'effort de recherche, devant le Japon. Mais cet effort est encore largement fragmenté et conduit à des redondances et donc à des surcoûts.

Le sixième programme-cadre de recherche et développement (PCRD (2002-2006) valorise les actions de recherche et de développement technologique, en cofinçant des projets menés en partenariat afin de : renforcer et structurer l'espace européen de la recherche, et mener des actions spécifiques dans le domaine de l'énergie atomique (EURATOM).

Ce programme soutient les actions entreprises au titre de la création de réseaux d'excellence et plus généralement toutes formes d'actions coordonnées anticipant les besoins scientifiques et technologiques (17,5 milliards d'euros).

Il définit sept thématiques prioritaires pour intégrer et renforcer l'espace européen de la recherche :

- sciences de la vie, génomique et biotechnologies pour la santé ;
- technologies pour la société de l'information ;
- nanotechnologies, matériaux intelligents, nouveaux procédés de production ;
- aéronautique et espace ;
- sûreté alimentaire et risques pour la santé ;
- développement durable, changement planétaire et écosystèmes (y compris dans les domaines de l'énergie et du transport) ;
- citoyens et gouvernance dans la société européenne de la connaissance.

Parallèlement, le programme EUREKA participe au soutien de projets de recherche. Il ne s'agit pas d'un programme communautaire mais d'une initiative indépendante qui associe vingt-cinq pays d'Europe et l'Union européenne. EUREKA facilite la coopération européenne en matière de

recherche scientifique et technologique dans l'objectif de renforcer la productivité et la compétitivité de l'Europe dans le domaine des technologies de pointe.

Ce programme concerne tous les secteurs technologiques civils, et plus particulièrement : — la biotechnologie (médicale et agro-alimentaire) ; — la communication ; — les technologies de l'information ; — l'énergie ; — l'environnement ; — le laser ; — le transport ; — les matériaux nouveaux ; — la robotique/productique.

L'environnement et la protection du consommateur

Au-delà des programmes et des directives qui se sont succédé dans le désordre depuis 1972, les préoccupations liées à la qualité de la vie sont officiellement reconnues par l'Acte unique et intégrées dans la compétence communautaire. Le programme d'action souligne le partage des responsabilités entre les autorités, les entreprises et le public dans le but d'assurer une participation plus large et plus active qui fera davantage appel aux forces du marché.

Outre l'action dans des domaines devenus classiques (pollution de l'air, de l'eau, des sols ; déchets et substances dangereuses ; bruit ; conservation de la nature...) ou correspondant à des préoccupations plus récentes (sécurité nucléaire, manipulations génétiques), la Communauté veut promouvoir une nouvelle conception du rôle et de l'importance de la politique de l'environnement qui doit viser un « niveau de protection élevé », selon les termes du traité de Maastricht. Si le principe de précaution est l'élément dominant de la nouvelle stratégie, la prévention, la responsabilité du pollueur et la correction à la source des dommages causés à l'environnement balisent désormais une action cohérente régie selon la règle de subsidiarité.

L'Agence européenne pour l'environnement a été créée par l'Union européenne en 1990 pour vérifier et exploiter, à des fins stratégiques et dans l'intérêt général, les informations techniques et scientifiques produites par les systèmes de surveillance nationaux ou régionaux, publics ou privés.

L'Agence s'intéresse à la qualité de l'air et aux émissions atmosphériques, à la qualité de l'eau, à l'état des sols, à la biodiversité, aux niveaux sonores, à l'exposition, à la couverture forestière et à l'état du littoral. Elle est notamment chargée de :

- produire et diffuser largement des informations fiables et comparables sur l'état de l'environnement et les effets des politiques environnementales, grâce à une meilleure exploitation des données existantes ;
- diffuser des informations sur la recherche en matière d'environnement ;
- définir, préparer et évaluer les mesures, les orientations et la législation communautaire souhaitables en matière d'environnement ;
- assurer la coordination du réseau EIONET (Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement) et publier un rapport sur l'état de l'environnement ;

— faciliter la coopération entre programmes et organismes chargés de l'environnement aux niveaux national, régional et mondial.

En matière de protection du consommateur, la reconnaissance mutuelle qui organise le grand marché intérieur s'accompagne de la définition de normes strictes en matière de protection de la santé et de la sécurité et d'une concertation institutionnalisée avec les organisations de consommateurs. La libre circulation des produits et des services dans le Marché unique implique des règles et des normes et certifications communes qui s'imposent à tous les producteurs, importateurs et distributeurs. Celles-ci fixent un cadre commun et obligatoire aux réglementations nationales qui restent diverses. Les États membres sont donc garants de la sûreté des produits.

La coopération au développement

L'aide internationale de l'Union européenne, inscrite dans le traité de Rome, était initialement (depuis 1963) concentrée sur les anciennes colonies des États membres. Elle s'est aujourd'hui élargie mondialement et inclut des formes de coopération novatrices.

Ses principaux objectifs sont la lutte contre la pauvreté, le développement économique, social et environnemental durable, l'intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, et la lutte contre les inégalités. Les aides s'effectuent en complémentarité des aides des États membres et des autres pays donateurs. Au total, l'effort est important puisque l'Union européenne et ses États membres fournissent 55 % de l'aide publique au développement.

Pour ce qui concerne les anciennes dépendances de certains États membres, et jusqu'en 1999, la coopération s'est inscrite dans le cadre des Conventions de Yaoundé, puis de Lomé.

La Convention de Lomé organisait la coopération de l'Union européenne et de ses États membres avec 77 États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), dans le but de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, d'approfondir et de diversifier leurs relations dans un esprit de solidarité et d'intérêt mutuel.

Ces relations privilégiées n'ont toutefois pas permis de briser le cercle vicieux de la pauvreté et de l'endettement des pays concernés : les pays ACP se sont marginalisés alors que les nations en développement en Asie et en Amérique latine ont su profiter d'une économie mondiale libéralisée. La Convention de Lomé, qui s'est efforcée d'appliquer les mêmes principes alliant commerce et assistance à des pays aussi différents et distants les uns des autres que le Surinam, le Sénégal ou les îles Samoa, n'a pas su s'adapter aux évolutions majeures du monde contemporain.

Signé en juin 2000, après l'expiration de la Convention de Lomé IV, l'accord de Cotonou marque le renouveau de la coopération entre l'Union européenne et les États ACP. Conclu pour vingt ans, cet accord qui sera révisé tous les cinq ans réunit une population de plus d'un milliard de

personnes. L'accord de Cotonou a pour objectif de rétablir les équilibres macroéconomiques, de développer le secteur privé, d'améliorer les services sociaux, de favoriser l'intégration régionale, de promouvoir l'égalité des chances hommes-femmes, de protéger l'environnement et d'abolir de manière progressive et réciproque les entraves aux échanges commerciaux.

Discuté depuis 1996, l'accord de Cotonou doit tirer les enseignements des coopérations précédentes. Les résultats étant mitigés (les préférences commerciales n'ayant pas réussi à assurer le décollage de l'ensemble des pays), il s'agit de mieux prendre en compte le contexte institutionnel et politique, et les données locales propres à chaque pays, de rendre l'aide plus efficace, d'améliorer les procédures d'intervention, d'impliquer la société civile et de s'adapter à la situation internationale.

Le programme de développement repose sur cinq piliers :

- le dialogue politique : celui-ci doit permettre de traiter toutes les questions d'intérêt mutuel, de manière souple, et ce tant au niveau national ou régional qu'à celui de l'ensemble des ACP. Ces questions, qui concernent notamment la consolidation de la paix, la prévention et la résolution des conflits, le respect des droits de l'homme, les principes démocratiques et de l'État de droit de même que la bonne gestion des affaires publiques, sont assorties de procédures à mettre en œuvre en cas de violation des droits de l'homme ou de corruption ;

- la participation de la société civile : une politique générale d'information et de consultation sur l'accord de Cotonou et sur les politiques qui en résultent est mise en place auprès des populations concernées afin d'assurer une plus grande participation de la société civile et des acteurs économiques et sociaux locaux à la mise en œuvre des projets ;

- la réduction de la pauvreté : la lutte contre la pauvreté repose sur une stratégie globale de développement, évaluée par le croisement d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Cette stratégie intégrée privilégie les rapports entre les dimensions politiques (coopération régionale), économiques (développement du secteur privé, réformes structurelles et sectorielles), sociales (jeunes, égalité des chances), culturelles et environnementales de chaque pays ;

- le nouveau cadre de la coopération économique et commerciale : dans la perspective de libéralisation absolue des échanges commerciaux, des accords doivent être signés, en conformité avec les dispositions de l'OMC, afin d'intégrer les pays ACP dans l'économie mondiale. Dans cette perspective, le renforcement des capacités de production et la stimulation des investissements sont également affichés comme objectifs prioritaires. Concrètement, la coopération commerciale concerne principalement les services, la concurrence, la propriété intellectuelle, la normalisation et la certification, les normes sanitaires, l'environnement, les normes de travail, la politique des consommateurs et la santé publique ;

- la réforme de la coopération financière : des principes directeurs sont définis, qui visent à assurer la cohérence, l'efficacité, la flexibilité et l'adaptation continue de l'aide de l'Union à la situation de chaque pays ainsi que

la révision des allocations qui ne sont pas automatiques. Pour ce faire, un système de critères d'évaluation des besoins et des performances est mis en place : ce système concerne autant les réformes institutionnelles, l'utilisation des ressources et la réduction de la pauvreté que les actions de développement durable ou sectoriel. Par ailleurs, les instruments de la coopération (subventions, facilités d'investissement), par l'intermédiaire du Fonds européen de développement (FED) et de la Banque européenne d'investissement (BEI), sont rationalisés et les procédures allégées.

Pour 2000-2005, les ressources financières du 9^e FED s'élèvent à 13,5 milliards d'euros, les ressources propres de la BEI à 1,7 milliard d'euros.

Précisons que le FED est le principal instrument financier de la politique communautaire d'aide au développement. Il soutient des programmes nationaux ou régionaux sous forme de subventions non remboursables attribuées en vue de mettre en œuvre des programmes de développement à moyen terme, de même qu'à travers les facilités d'investissement, il engage des capitaux à risques et des prêts consentis au secteur privé (prêts de fonds propres, de quasi-fonds propres et de garanties). Le FED finance tout projet ou programme contribuant au développement économique, social ou culturel des pays : promotion commerciale, développement social et culturel, développement des infrastructures, développement et diversification de la production, actions thématiques (désertification, sécheresse, épidémies, hygiène de base...), aides humanitaires d'urgence.

Parallèlement, le programme PHARE (2000-2006) contribue à la démocratisation et à la transformation économique et sociale des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Il encourage financièrement l'investissement et les transferts de savoir-faire.

C'est l'instrument financier qui a permis de mettre en œuvre la stratégie de préadhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne. Pour la période 2000-2006, le programme PHARE est doté d'un budget annuel de 1,5 milliard d'euros et est principalement axé sur la préparation des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne :

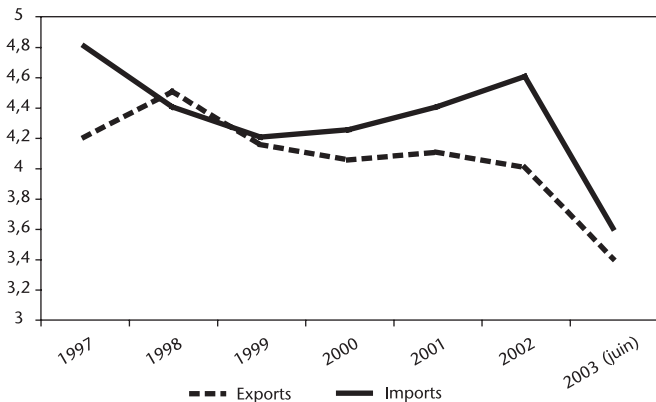
- investissement d'infrastructures : transport, notamment les réseaux transeuropéens, environnement, énergie, notamment la sécurité des centrales électriques, télécommunications et développement du secteur privé ;
- coopération transfrontalière : transport, environnement, agriculture, ressources humaines et développement économique, formation, administration et développement des structures socio-économiques ;
- rapprochement des législations, normes et pratiques avec l'Union européenne, assistance auprès de l'administration publique et pour le secteur de la justice et des affaires intérieures, de l'éducation et de la santé.

Parallèlement, l'aide de l'Union européenne aux PECO transite par les programmes ISPA (aide aux investissements en matière d'environnement et de transport) et SAPARD (aide au développement agricole et rural).

De même, le programme communautaire TACIS (2000-2006) encourage la démocratisation et le développement économique des Nouveaux États

Le commerce extérieur de l'UE 15 avec les pays ACP

(part en % du commerce total de l'UE-15)



Source : Union européenne.

indépendants (NEI), nés de l'éclatement de l'URSS, par le cofinancement d'assistance technique et de projets.

Le règlement actuel accentue la différenciation des programmes par pays et concentre l'assistance technique.

Le budget de 3,138 milliards d'euros se répartit en actions de transfert de connaissances, d'expertise et de savoir-faire, de coopération industrielle et partenariats public/privé, d'assistance technique pour accompagner les investissements et financements d'investissements, notamment dans les domaines de la coopération transfrontière, la promotion des PME, des infrastructures environnementales et des réseaux, enfin d'achats de fournitures nécessaires à l'assistance technique. Les priorités de développement sont définies par les Nouveaux États indépendants et la Commission européenne dans le cadre de programmes pluriannuels nationaux, plurinationaux et transfrontaliers. Chaque programme porte sur trois des domaines suivants : réforme institutionnelle, juridique et administrative ; développement du secteur privé et de l'économie ; conséquences des changements sociaux ; réseaux et infrastructure ; protection de l'environnement ; économie rurale ; sécurité nucléaire.

Plus généralement, pour soutenir financièrement la transition des pays d'Europe centrale et orientale et les pays de l'ex-URSS, l'Union européenne a décidé, avec d'autres pays, de créer la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). La Banque sert de relais pour drainer les investissements ; elle accorde des prêts, prend des participations et apporte des garanties aux projets de modernisation des infrastructures et

de privatisation des grands groupes étatiques. Elle est à la fois une banque de développement qui soutient les États dans leur restructuration et une banque d'affaires qui finance le secteur privé, notamment les PME ; elle collabore à ces deux titres avec d'autres organismes financiers internationaux.

Enfin, le règlement MEDA permet à l'Union européenne de renforcer son intervention dans les pays du sud de la Méditerranée.

Les pays méditerranéens sont en effet liés à l'Union européenne par un réseau d'accords de coopération et d'association, qui organisent les exportations de produits industriels et agricoles de ces pays, et l'aide financière qui leur est apportée. Ce « partenariat euro-méditerranéen » prévoit notamment la création d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et ses douze partenaires méditerranéens d'ici l'an 2010. Le programme MEDA II, doté d'un budget indicatif de 1,125 milliard d'euros, constitue la deuxième phase de ce partenariat pour la période 2000-2006. Il a pour objectif de renforcer l'intervention européenne dans les pays du sud de la Méditerranée : soutien de la stabilité politique et de la démocratie, création d'une zone de libre-échange, coopération dans les domaines social, culturel et humain.

On notera que l'ensemble des accords et programmes d'aide au développement obéit aujourd'hui à quatre principes essentiels : renforcement de la dimension politique (droits de l'homme, qualité de la gouvernance...) ; renforcement des liens entre l'aide, la réhabilitation et la coopération au développement ; renforcement des capacités locales ; effort accru en faveur de la protection de l'environnement, de l'ajustement structurel et des réformes institutionnelles.

La politique énergétique

Le secteur de l'énergie est mentionné directement ou indirectement dans les traités européens : traité de Paris (1951) instituant la CECA, traité de Rome créant EURATOM et CEE (1957). Ces traités fondateurs n'envisagent pas de politique commune de l'énergie. La crise pétrolière de 1973 a néanmoins attiré l'attention sur l'opportunité d'une politique communautaire de l'énergie. À la suite du second choc pétrolier, une réduction du taux de dépendance à 50 % et une limitation des importations nettes de pétrole ont été retenues.

La création d'un Marché intérieur de l'énergie suppose l'harmonisation des normes nationales et la consolidation des objectifs prioritaires : sécurité de l'approvisionnement, solidarité entre les États membres, souci de l'environnement. Les réseaux transeuropéens interconnectés de distribution d'énergie en sont une composante essentielle.

En outre, un point fait l'unanimité, à savoir que, parmi les objectifs énergétiques sectoriels, il convient de s'employer à relever la part des énergies renouvelables : l'objectif (minimal) est le doublement de la part des énergies

renouvelables dans la consommation énergétique globale pour la porter à 15 % (principe de substitution) d'ici à l'an 2010.

Au-delà, la Charte européenne de l'énergie, adoptée en 1991, fixe les règles d'une coopération entre pays européens ayant des intérêts communs et complémentaires.

Le programme communautaire SAVE II (1998-2002), qui visait à améliorer le rendement énergétique, valorise les ressources locales et recherche les conditions optimales d'approvisionnement des régions et villes notamment par le biais d'implantation d'agences de gestion de l'énergie au niveau local ou régional.

Le programme communautaire SYNERGY (1998-2002) a cofinancé des actions menées en partenariat avec les pays n'appartenant pas à l'Union européenne pour élaborer et mettre en œuvre une politique internationale énergétique respectant notamment la compétitivité du secteur, la sécurité de l'approvisionnement et la protection de l'environnement.

Ponctuellement, les programmes THERMIE et ALTENER (énergies nouvelles et renouvelables) ou REGEN (amélioration des infrastructures de réception et de transmission dans les régions sous-équipées) sont les premiers exemples d'une coopération visant à définir, à terme, une véritable politique commune de l'énergie.

3. Les mesures d'accompagnement des politiques nationales

L'industrie et l'entreprise

Le concept de politique industrielle a été l'objet de controverses répétées pendant de nombreuses années dans la Communauté. Le débat est souvent rendu confus par l'absence d'un cadre conceptuel approprié. Néanmoins, la Commission a défini en 1990 les grandes orientations de la politique industrielle communautaire dans un environnement ouvert et concurrentiel.

La Communauté a été amenée à s'intéresser à certaines industries européennes en raison de leurs médiocres performances sur le marché mondial. Les politiques industrielles nationales ne sont plus en mesure de répondre aux défis de la concurrence, qu'il s'agisse d'industries traditionnelles ou de haute technologie. Ainsi, le processus de restructuration industrielle et le phénomène d'interdépendance économique sont-ils étroitement liés.

Derrière l'approche communautaire de la politique industrielle, il y a la volonté de promouvoir le fonctionnement le plus efficace des marchés. Globalement, le concept s'exprime par un équilibre adéquat entre les éléments clés suivants :

— premièrement, fixer les conditions stables et à long terme permettant un fonctionnement efficace de l'économie : maintenir un environnement réellement concurrentiel (en exerçant notamment la plus grande vigilance sur les très grandes concentrations et les soutiens financiers accordés par les

pouvoirs publics dans une perspective d'adaptation des structures de l'appareil de production aux modifications de la demande et de la division internationale du travail) ainsi qu'un haut niveau de formation, de cohésion sociale et de protection de l'environnement.

Dans certains secteurs, considérant le danger de fragmentation qui défavoriserait l'industrie européenne au plan international, la Commission recommande au contraire d'accélérer le regroupement des entreprises européennes. C'est le cas de certains accords de spécialisation, de recherche et développement ou de l'industrie aérospatiale pour laquelle elle préconise le regroupement des constructeurs. Dans d'autres secteurs, pour éviter des monopoles exploitant des réseaux qui fournissent, en vertu d'une obligation de service public, des services de base sur tout ou partie du territoire d'un État membre, la Commission poursuit une politique de libéralisation qui touche la production et la distribution de gaz et d'électricité, les télécommunications, les services postaux et les transports ;

— deuxièmement, mettre en place les principaux catalyseurs pour l'ajustement structurel. À cet égard, l'achèvement du marché intérieur a joué un rôle stratégique : ses principes de mise en œuvre, à savoir l'harmonisation des exigences essentielles et la reconnaissance mutuelle des systèmes nationaux, fournissent des opportunités optimales pour le développement industriel. En particulier, les normes communes font la promotion de la compétitivité en réduisant les coûts pour les producteurs, en formant les préférences des consommateurs à travers la familiarisation aux produits, en permettant enfin l'émergence de nouveaux marchés par le développement de nouvelles technologies lorsque celles-ci sont un préalable pour la production industrielle ou le marketing. De même, la réalisation de la neutralité fiscale entre la production nationale et les importations en provenance des partenaires, avec l'adoption d'un système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'un principe de traitement des échanges commerciaux transfrontaliers identique au principe de traitement des échanges internes aux États, est un déterminant essentiel de l'europanisation du champ d'intervention des entreprises, grandes et petites.

On notera l'importance majeure des marchés publics pour la compétitivité industrielle : cette importance est liée à leur taille (16 % du PIB européen), mais aussi au potentiel d'augmentation de la demande de produits de technologie la plus avancée qu'ils recèlent et à leur concentration sur un nombre restreint de secteurs qui dépendent d'un marché compétitif des commandes publiques pour développer les produits et les qualifications nécessaires pour réussir sur le plan international ;

— troisièmement, développer les instruments permettant d'accélérer l'ajustement structurel, de renforcer la base technologique et d'améliorer la compétitivité, notamment par l'exploitation des atouts offerts par la diversité régionale et la promotion des PME (promotion technologique, stimulation des partenariats et financement en capital-risque pour l'innovation technologique des PME).

En raison du rôle stratégique de la diffusion et de l'exploitation des technologies, leur promotion ne peut pas être assurée par des mesures isolées. Elle requiert la mise en œuvre d'un ensemble de mesures cohérentes entre elles : par le renforcement de l'ampleur et de la nature coopérative de l'effort de recherche précompétitive, par la promotion d'une politique active de l'innovation veillant au transfert rapide des connaissances à partir de la recherche fondamentale jusqu'au niveau de son exploitation industrielle, par l'effet positif que peuvent exercer sur la demande un niveau élevé de normalisation, la mise en place de réseaux transeuropéens technologiquement avancés et des marchés publics ouverts à l'offre des technologies les plus sophistiquées.

La politique de l'entreprise vise trois grands objectifs qui intéressent tout particulièrement le secteur industriel : la création d'un cadre juridique propice à l'implantation et au développement des entreprises dans la Communauté ; la création d'un environnement économique favorable à l'épanouissement des entreprises dans le Marché unique ; la promotion de la coopération entre entreprises de différentes régions de la Communauté (aide au rapprochement des entreprises et promotion des groupements européens d'intérêt économique — GEIE —, aides à la création d'entreprises conjointes transnationales, soutien technique et financier aux partenariats entre PME européennes et entreprises asiatiques notamment). Sur ce dernier point, l'expérience coopérative des « quatre moteurs » de l'Europe (Bade-Wurtemberg, Piémont, Catalogne, Rhône-Alpes) fournit un exemple particulièrement pertinent d'exploitation des synergies latentes entre régions partenaires.

Fusions-acquisitions internationales

(ventes et achats en milliards de dollars)

	Ventes				Achats			
	1990	1995	2000	2002	1990	1995	2000	2002
Union européenne	62,1	75,1	586,5	193,9	86,5	81,4	801,7	213,9
Pays développés	134,2	163,9	1 056,1	307,8	143,1	173,1	1 087,6	341,1
Monde	150,6	186,6	1 143,8	369,8	150,6	186,6	1 143,8	369,8

Source : CNUCED.

Il faut enfin noter qu'un accord politique a pu être trouvé au sein du Conseil des ministres (décembre 2000) permettant d'établir le statut de la société européenne et sur la directive concernant la participation des travailleurs de ces sociétés. Le règlement donne, depuis fin 2001, aux entreprises qui opèrent sur plusieurs États membres la possibilité de se constituer en société de droit communautaire et d'évoluer comme un opérateur unique dans toute l'Union.

L'éducation et la culture

Tout au long de la construction européenne, la prise en compte de la culture dans la politique communautaire s'est révélée de plus en plus essentielle pour rapprocher les peuples entre eux et faire émerger une citoyenneté européenne. C'est pourquoi le traité de Maastricht a élargi les compétences de l'Union européenne à la culture.

L'action culturelle de l'Union européenne a pour objectif de :

- renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté européenne, dans le respect de la diversité des traditions et cultures nationales et régionales ;
- faciliter l'accès du citoyen européen à la culture, en tant que facteur d'intégration sociale : danse, opéra, peinture, sculpture, photographie, architecture, patrimoine mobilier et immobilier, audiovisuel (télévision, multi-média, édition électronique...);
- exploiter le potentiel d'emploi du secteur culturel ;
- contribuer au rayonnement de la culture européenne dans le monde.

Les principes généraux de l'action européenne sont de veiller aux bonnes conditions d'échange et de concurrence entre les biens culturels, d'encourager la coopération entre les différents acteurs et de respecter le principe de subsidiarité, c'est-à-dire ne pas se substituer à ce que font déjà les États, les régions, les communes ou les associations. Pour mener à bien ces objectifs, l'Union européenne établit des règles communes, soutient financièrement la création et la diffusion de la culture, prend en compte celle-ci dans l'ensemble des politiques communautaires et travaille en partenariat avec des organismes internationaux.

Respectueuse des compétences et des sensibilités propres à chacun des États membres, la création d'un espace culturel européen (achèvement du marché intérieur des biens et services culturels, amélioration des conditions de vie des artistes, développement du mécénat d'entreprise et mise en place d'une politique de l'édition) est néanmoins une priorité essentielle de l'Union.

Le programme-cadre CULTURE 2000 (2000-2004) vise à promouvoir un espace culturel commun aux Européens en cofinçant la coopération entre les artistes, les acteurs culturels et les institutions culturelles nationales.

Parallèlement, le programme MEDIA+ (2001-2005) apporte un soutien à l'industrie audiovisuelle afin d'une part de combler le déficit de productions audiovisuelles européennes face à l'offre américaine, d'autre part de favoriser la diffusion intra-européenne de ces films ou programmes.

Au-delà du renforcement des programmes déjà engagés, les priorités qui structurent désormais l'action de la Communauté pour une éducation de qualité permettront d'encourager l'enseignement à distance, de promouvoir la coopération entre établissements scolaires et universitaires, et de stimuler le rapprochement du monde de l'enseignement de celui de l'entreprise.

Les principales directions de l'action communautaire en matière d'éducation s'organisent autour de trois grandes orientations :

— le programme communautaire SOCRATES (2000-2006) a pour objectif, à travers le cofinancement de projets, de renforcer la qualité de l'éducation et de la formation initiale, et de développer la coopération entre établissements au niveau européen. SOCRATES comprend les programmes ERASMUS, LINGUA, COMENIUS, MINERVA (enseignement ouvert à distance, technologies de l'information et des communications) et GRUNDTVIG (éducation des adultes et autres parcours pédagogiques) ;

— le programme LEONARDO (2000-2006) soutient la formation professionnelle : il poursuit les programmes PETRA (formation professionnelle des jeunes), EUROTECNET (innovation dans le domaine de la formation professionnelle résultant du changement technologique), FORCE (formation professionnelle continue) et COMETT (formation dans le domaine des technologies) ;

— le programme TEMPUS (2000-2006) (mobilité transeuropéenne pour l'enseignement supérieur) est essentiellement axé sur les universités des pays d'Europe centrale et orientale.

Au-delà de ces programmes, la coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la formation entre l'Union européenne d'une part, les États-Unis et le Canada d'autre part a pour objectif d'encourager les partenariats entre établissements d'enseignement supérieur et/ou de formation.

Conclusion

Après le dernier élargissement du 1^{er} mai 2004, les contours géographiques de la future Europe restent encore flous car la question des frontières définitives de l'Europe n'a toujours pas été tranchée. Si Roumanie et Bulgarie rejoignent en principe l'Europe en 2007, les candidatures potentielles pourraient porter le nombre des membres à trente-cinq dans un proche avenir. Au-delà, la question devient plus difficile : se pose notamment le cas de la Turquie (et ultérieurement d'autres pays méditerranéens), sachant que la décision définitive sur le début des négociations d'adhésion ne sera prise, au mieux, que fin 2004.

Dans l'immédiat, le problème le plus urgent à résoudre est celui des institutions de l'Union. Le projet de Constitution apporte des avancées tout à fait intéressantes dans le sens d'une perception plus claire et plus lisible de l'UE. Il fournit une définition plus précise des compétences entre les États membres et l'Union, il confère à la Charte des droits fondamentaux une valeur juridique obligatoire en l'intégrant dans la deuxième partie de la Constitution et simplifie le système européen en remplaçant les traités actuels par un seul nouveau traité et en dotant l'Union d'une personnalité juridique unique.

S'agissant des institutions proprement dites, la désignation d'un président de l'Union pour deux ans et demi devrait donner à l'Union une plus grande lisibilité sur la scène internationale ainsi que la création d'un ministère des Affaires étrangères dont l'activité regrouperait les fonctions actuellement exercées par le commissaire chargé des Relations extérieures et par le haut représentant pour la PESC.

Enfin, la réduction du nombre des commissaires à quinze (qui est loin d'être acquise) et la simplification du processus de décision au sein du Conseil (système de la double majorité : 50 % des États et 60 % de la population) devraient permettre d'éviter le blocage institutionnel dans l'Europe élargie. Après avoir été rejeté au sommet de Bruxelles, le 13 décembre 2003, en raison de l'opposition de certains pays (la Pologne et l'Espagne notamment), le projet a finalement été adopté par les chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen du 18 juin 2004 avec quelques modifications. La Commission restera composée d'un représentant de chaque État (au moins

jusqu'en 2004) et la double majorité comporte 55 % des États et 68 % de la population.

Si le texte du projet de la Constitution a été adopté par le Conseil, il restera ensuite à le signer et surtout à le ratifier. S'agissant d'un texte fondateur, il serait normal qu'il soit soumis au vote des citoyens par référendum. Mais le choix d'une telle procédure peut comporter certains risques de rejets. En tout état de cause, même si tous les obstacles sont franchis, on voit mal la Constitution entrer en vigueur avant 2009...

Repères bibliographiques

Le nombre de publications sur l'Europe est aujourd'hui tel que nous préférons orienter le lecteur vers une sélection restreinte de travaux majeurs et originaux traitant des principaux thèmes à l'étude. La centralisation de la documentation est notamment effectuée en France par :

Le Centre d'information et de documentation sur l'Union européenne, Sources d'Europe, socle de la Grande-Arche, 92044 Paris-La Défense Cedex. Tél. : 01 41 25 12 12. Fax : 01 41 25 12 13. Site Internet : <http://www.info-europe.fr>

Le Bureau de représentation de la Commission des Communautés européennes, 288, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris. Tél. : 01 40 63 38 00. Fax : 01 45 56 94 17. E-mail : <http://europa-eu.int>

Le Bureau d'information du Parlement européen, 288, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris. Tél. : 01 40 63 40 00. Fax : 01 45 51 52 53. E-mail : <http://www.europarl.eu.int>

- BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, *Rapports annuels et bulletins mensuels*.
- BARTHE M.-A., *Économie de l'Union européenne*, Economica, Paris, 2000.
- BÉRAUD Ph. et al., *Géo-économie de la coopération européenne*, Maisonneuve et Larose, Paris, 1999.
- BERTHAUME M., *La Communauté européenne*, Vuibert, Paris, 1993.
- BESSON J.-L., *Monnaie et finance en Europe*, PUG, Grenoble, 2000.
- BOILLOT J.-J., *L'Union européenne élargie*, La Documentation française, Paris, 2003.
- BOURRINET J., *Le Pacte de stabilité et de croissance*, PUF, « Que sais-je ? », Paris, 2004.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *XXIX^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes* (OPOCE), 1996.
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, *Coordination européenne des politiques économiques*, La Documentation française, Paris, 1998.
- COURTY G. et DEVIN G., *L'Europe politique*, La Découverte, « Repères », Paris, 1996.
- DEBON M.-A., LEMOINE F. et MERVIEL P., *Économie de l'intégration européenne*, PUF, « Économie », Paris, 1994.
- DEVOLUY M. (éd.), *Les Politiques économiques européennes*, Seuil, « Points », Paris, 2004.
- DREYFUS S., *Droit des relations internationales*, Cujas, Paris, 1992.
- DRUESNE G., *Droit matériel et politique de la Communauté européenne*, PUF, Paris, 1991.
- DUMAS A., *L'Économie mondiale*, De Boeck, 2002.
- Economic Valuation of the Internal Market*, European Economy, Reports and Studies, n° 4, 1996.
- EICHENGREEN B., *European Monetary Unification : Theory, Practice and Analysis*, MIT, Cambridge (Mass.), 1997.
- L'État de l'Europe*, in F. FÉRON et A. THORAVAL (dir.), La Découverte, Paris, 1992.
- FARVAQUE E., LAGADEC G., *Intégration économique européenne*, De Boeck, 2002.
- FAUGÈRE J.-P., *Économie européenne*, Presses de Sciences Po-Dalloz, Paris, 1999.

- FITOUSSI J.-P. (dir.), *Rapport sur l'état de l'Union européenne*, Fayard-Presses de Sciences Po, Paris, 1999.
- FITOUSSI J.-P., PASSET O. et FREYSINET J., *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris, 2000.
- GAUTRON J.-C., *Droit européen*, memento Dalloz, Paris, 1997.
- HERSCHEL M.-L., *L'Économie de la Communauté européenne*, Armand Colin, Paris, 1997.
- « L'impact sectoriel du marché intérieur sur l'industrie : les enjeux pour les États membres », *Économie européenne*, numéro spécial, 1992 (OPOCE).
- IRES, *Les Marchés du travail en Europe*, La Découverte, « Repères », Paris, 2000.
- ISAAC G., *Droit communautaire général*, Armand Colin, Paris, 1999.
- KAUFFMANN P., *L'Euro*, Dunod, « Topos », Paris, 1997.
- KENEN P., *Economic and Monetary Union in Europe*, Cambridge University Press, 1995.
- KRAEMER J.E., *L'Euro*, Éditions des Syrtes, 2002.
- LE CACHEUX J., *Europe : la nouvelle vague. Perspectives économiques de l'élargissement*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996.
- LENOIR D., *L'Europe sociale*, La Découverte, « Repères », Paris, 1994.
- « Les grandes orientations des politiques économiques de 1996 », *Économie européenne*, n° 62, 1996.
- LEVASSEUR S., *L'Union économique et monétaire européenne*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- MANIN P., *Les Communautés européennes*, l'Union européenne, Pédone, Paris, 1997.
- « Marché unique, monnaie unique », *Économie européenne*, n° 44, 1992 (OPOCE).
- « Market Services and European Integration », *Économie européenne*, n° 3, 1993 (OPOCE).
- MAUREL F. et al., *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, Commissariat général du Plan, Paris, 1999.
- MAZIER J., *Les Grandes Économies européennes*, La Découverte, « Repères », Paris, 1999.
- MÉDAN P., *Économie industrielle : une perspective européenne*, Dunod, Paris, 2000.
- « La nouvelle économie européenne », *Économie européenne*, n° 35, 1992 (OPOCE).
- PATAT J.-P., *Histoire de l'Europe monétaire*, La Découverte, « Repères », Paris, 1998.
- PERRUT D., *L'Europe financière et monétaire*, Nathan, Paris, 1993.
- REBOUD L., *Économie européenne : du marché commun aux politiques communes*, PUG, Grenoble, 1996.
- REDOR D., *Économie européenne*, Hachette, Paris, 1999.
- « Réseaux : alliances et marché unique », *Économie et Statistiques*, n° 266, 1993 (INSEE).
- RICHÉ P. et WYPLOSZ C., *L'Union monétaire de l'Europe*, Seuil, Paris, 1993.
- ROLLET P. et HUART F., *Du Grand Marché intérieur à l'Union économique et monétaire*, Cujas, Paris, 1995.
- SILGYU Y.T. (de), *L'Euro*, Livre de poche, Paris, 1998.
- « Stable Money — Sound Finances : Community Public Finance in the Perspective of EMU », *Économie européenne*, n° 53, 1993 (OPOCE).
- STRASSER D., *Les Finances de l'Europe*, Paris, 1990.
- « Le traité de Maastricht », numéro spécial hors série, *Revue d'économie financière*, septembre 1992, Le Monde-Éditions.
- « The Economics of Community Public Finance », *Économie européenne*, n° 3, 1993 (OPOCE).
- TAVERA C., *La Convergence des économies européennes*, Economica, 1999.
- THOUÉZ J.P., *L'Union européenne*, Economica, Paris, 1998.
- TROTIGNON J., *Économie européenne*, Hachette, « Supérieur », Paris, 1997.
- « L'Union économique et monétaire », numéro spécial, *Économie et Statistiques*, n° 262-263, 1993 (INSEE).
- « L'Union monétaire européenne », *Revue d'économie financière*, n° 36 (spécial), Montchrestien, 1996.
- TROTIGNON J. et YVARS B., *Économie monétaire européenne. Chocs et politique économique en UEM*, Hachette, « Supérieur », Paris, 2002.
- VIGNES D. et al., *Le Traité de Maastricht : genèse, analyse et commentaires*, Bruylant, Bruxelles, 1991.
- YVARS B., *Économie européenne*, Dalloz, 1997.
- YVARS B., *Économie de l'Union européenne*, Dunod (Topos), 2001.

Table des matières

Introduction	3
I La logique de la Communauté : une intégration économique approfondie	
1. Les origines : le choix d'organisations de coopération (1945-1951)	7
Des structures intergouvernementales, 7	
Des domaines d'intervention limités, 9	
2. Le choix de l'intégration économique : les Communautés européennes (1951-1970)	12
Un peu d'histoire..., 12	
L'intégration négative, 14	
L'intégration positive, 15	
3. La crise de l'intégration : les limites du Marché commun, le blocage des institutions et la crise financière (1970-1985)	23
Les limites du Marché commun, 23	
Le blocage des institutions, 24	
La crise financière, 25	
4. La relance de l'intégration : du Marché unique à l'Union européenne	27
L'Acte unique européen (17 février 1986), 27	
La réforme des finances communautaires, 33	
II La logique de l'Union : une intégration politique élargie	
1. Le principe de la citoyenneté européenne	36
Le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États, 38	
Le droit de vote aux élections européennes et municipales, 38	
Le droit à des recours non juridictionnels, 40	
Le droit à la protection diplomatique, 41	
La charte des droits fondamentaux, 41	
2. La démocratisation du fonctionnement des institutions	42
L'investiture de la Commission par le Parlement, 42	
L'accroissement des pouvoirs du Parlement, 44	
La création du Comité des régions, 45	

- | | |
|--|----|
| 3. L'affirmation de l'Union sur la scène internationale et la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice | 45 |
| La politique extérieure et de sécurité commune, 45 | |
| La création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, 49 | |
| 4. Une Union politique élargie | 50 |

III L'économie de l'Union européenne

- | | |
|---|----|
| 1. Contrastes et enjeux communs | 54 |
| L'Union économique et monétaire : une panacée ? 54 | |
| La croissance en question ? 57 | |
| Zone euro : dans la tourmente..., 58 | |
| Le Royaume-Uni : cavalier seul..., 59 | |
| Les nouveaux adhérents : de l'UE 15 à l'UE 25, 61 | |
| 2. La place de l'Union européenne dans le monde | 66 |
| Un rôle en dents de scie, 66 | |
| L'intégration domine, 67 | |
| Faiblesses structurelles et nouvelles contraintes, 69 | |
| 3. La dynamique de l'Union : convergence nominale et convergence réelle | 72 |
| Des progrès nuancés de la convergence nominale..., 73 | |
| ... aux prémices de la convergence réelle, 74 | |
| Une transition délicate, 76 | |
| Le fédéralisme budgétaire : une panacée ? 79 | |

IV Les politiques de l'Union européenne

- | | |
|---|-----|
| 1. Le transfert de compétences : les politiques communes | 83 |
| La politique agricole commune, 83 | |
| La politique commerciale commune, 87 | |
| La politique commune des transports, 91 | |
| L'Union économique et monétaire, 92 | |
| 2. Le partage des compétences : les politiques communautaires | 102 |
| La cohésion économique et sociale, 102 | |
| La politique régionale, 103 | |
| La politique sociale et de la santé, 106 | |
| Recherche et technologie, 109 | |
| L'environnement et la protection du consommateur, 110 | |
| La coopération au développement, 111 | |
| La politique énergétique, 115 | |
| 3. Les mesures d'accompagnement des politiques nationales | 116 |
| L'industrie et l'entreprise, 116 | |
| L'éducation et la culture, 119 | |

Conclusion 121

Repères bibliographiques 123

Collection

R E P È R E S

dirigée par

JEAN-PAUL PIRIOU
(1946-2004)

avec BERNARD COLASSE,
PASCAL COMBEMALE,
FRANÇOISE DREYFUS,
HERVÉ HAMON,
DOMINIQUE MERLLIÉ,
CHRISTOPHE
PROCHASSON
et MICHEL RAINELLI

Une sélection des titres repères

Balance des paiements (La),
n° 359, Marc Raffinot,
Baptiste Venet.

Bourse (La), n° 317, Daniel
Goyeau et Amine Tarazi.

Budget de l'État (Le), n° 33,
Maurice Baslé.

Capitalisme financier (Le), n° 356,
Laurent Batsch.

Chômage (Le), n° 22,
Jacques Freyssinet.

Commerce international (Le),
n° 65, Michel Rainelli.

Comptabilité nationale (La),
n° 57, Jean-Paul Piriou.

Construction européenne (La),
n° 326, Guillaume Courty et
Guillaume Devin.

Droits de l'homme (Les), n° 333,
Danièle Lochak.

Économie bancaire, n° 268,
Laurence Scialom.

Économie de l'Afrique (L'), n° 117,
Philippe Hugon.

Économie de l'environnement,
n° 252, Pierre Bontems et Gilles
Rotillon.

Économie de l'euro, n° 336, Agnès
Benassy-Quéré et Benoît Cœuré.

Économie française 2005 (L'),
n° 394, OFCE.

Économie de l'innovation, n° 259,
Dominique Guellec.

Économie de la connaissance (L'),
n° 302, Dominique Foray.

Économie de la culture (L'),
n° 192, Françoise Benhamou.

**Économie de la propriété
intellectuelle,** n° 375, François
Lévêque et Yann Ménière.

Économie de la qualité, n° 390,
Bénédicte Coestier et
Stéphan Marette.

Économie de la réglementation
(L'), n° 238, François Lévêque.

Économie des États-Unis (L'),
n° 341, Hélène Baudchon et
Monique Fouet.

Économie des inégalités (L'),
n° 216, Thomas Piketty.

Économie des logiciens, n° 381,
François Horn.

Économie des organisations (L'),
n° 86, Claude Menard.

Économie des réseaux, n° 293,
Nicolas Curien.

**Économie informelle dans le tiers
monde,** n° 155, Bruno Lautier.

Économie mondiale 2005 (L'),
n° 393, CEPII.

**Économie politique de
l'entreprise,** n° 392,
François Eymard-Duvernay.

**Économie politique
internationale,** n° 367, Christian
Chavagneux.

Éthique économique et sociale,
n° 300, Christian Arnsperger et
Philippe Van Parijs.

FMI (Le), n° 133, Patrick Lenain.

**France face à la mondialisation
(La),** n° 248, Anton Brender.

Histoire de l'euro monétaire,
n° 250, Jean-Pierre Patat.

**Incertitude dans les théories
économiques,** n° 379, Nathalie
Moureau et Dorothee
Rivaud-Danset.

Introduction à Keynes, n° 258,
Pascal Combemale.

Introduction à la macroéconomie,
n° 344, Anne Épaulard et Aude
Pommeret.

Investisseurs institutionnels (Les),
n° 388, Aurélie Boubel et Fabrice
Pansard.

**Lexique de sciences économiques
et sociales,** n° 202, Jean-Paul
Piriou.

Macroéconomie financière :

1. Finance, croissance et cycles,
n° 307,

**2. Crises financières et régulation
monétaire,** n° 308, Michel
Aglietta.

**Marchés financiers internationaux
(Les),** n° 396, André Cartapanis.

**Microéconomie des marchés du
travail,** n° 354, Pierre Cahuc,
André Zylberberg.

**Mondialisation de l'économie
(La) :**

1. Genèse, n° 198,

2. Problèmes, n° 199,
Jacques Adda.

Mondialisation et l'emploi (La),
n° 343, Jean-Marie Cardebat.

Multinationales globales (Les),
n° 187, Wladimir Andreff.

Nouveau capitalisme (Le), n° 370,
Dominique Plihon.

**Nouvelle constitution
européenne (La),** n° 380,
Jacques Ziller.

Nouvelle économie chinoise (La),
n° 144, Françoise Lemoine.

**Nouvelle théorie du commerce
international (La),** n° 211,
Michel Rainelli.

**Nouvelles théories de la
croissance (Les),** n° 161,
Dominique Guellec et
Pierre Ralle.

ONG (Les), n° 386,
Philippe Ryfman.

ONU (L'), n° 145,
Maurice Bertrand.

**Organisation mondiale du
commerce (L'),** n° 193,
Michel Rainelli.

Politique de la concurrence (La),
n° 339, Emmanuel Combe.

**Politiques de l'emploi et du
marché du travail (Les),** n° 373,
DARES.

Protectionnisme (Le), n° 322,
Bernard Guillochon.

**Régionalisation de l'économie
mondiale (La),** n° 288,
Jean-Marc Siroën.

**Sociologie du conseil en
management,** n° 368,
Michel Villette.

Taux de change (Les), n° 103,
Dominique Plihon.

Taux d'intérêt (Les), n° 251, A.
Bénassy-Quéré, L. Boone et
V. Coudert.

Taxe Tobin (La), n° 337,
Yves Jegourel.

**Théorie économique néoclassique
(La) :**

1. Microéconomie, n° 275,

2. Macroéconomie, n° 276,
Bernard Guerrien.

Théories de la République (Les),
n° 399, Serge Audier.

**Travail des enfants dans le monde
(Le),** n° 265, Bénédicte Manier.

Dictionnaires

R E P È R E S

Dictionnaire de gestion,
Élie Cohen.

**Dictionnaire d'analyse
économique**, *microéconomie,
macroéconomie, théorie des jeux,
etc.*, Bernard Guerrien.

Guides

R E P È R E S

Guide du stage en entreprise,
Michel Villette.

Guide de l'enquête de terrain,
Stéphane Beaud, Florence
Weber.

Manuel de journalisme. *Écrire pour
le journal*, Yves Agnès.

**Voir, comprendre, analyser les
images**, Laurent Gervereau.

Manuels

R E P È R E S

**Une histoire de la comptabilité
nationale**, André Vanoli.



Composition Facampo, Lisieux (Calvados)
Achevé d'imprimer en septembre 2004 sur les presses
de l'imprimerie Europe Media Duplication
à Lassay-les-Châteaux (Mayenne)
Dépôt légal : septembre 2004.

Imprimé en France