



LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE : RENOUER AVEC LE SUCCÈS

INTERVIEW

ÉLISABETH GUIGOU *

Thierry Walrafen : La construction européenne accomplie depuis 50 ans vous paraît-elle avoir tenu ses promesses ?

Élisabeth Guigou : Ce qui a été fait dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle est une aventure historique sans équivalent et sans autre exemple dans l'histoire ; c'est prodigieux et les Européens devraient en avoir plus de fierté. C'est la première fois dans l'histoire du monde qu'on arrive à bâtir un ensemble politique, encore inachevé bien sûr, de façon démocratique et pacifique. Il y a eu des empires, dans le passé, et qui n'ont pas duré car ils se sont construits sur la contrainte et sur la force. La vraie force de l'Union européenne (UE) c'est justement de s'être construite sur la démocratie et sur la paix. C'est la première fois, dans l'histoire du monde, qu'on fait une monnaie unique de façon pacifique. Il est extraordinaire que chaque fois qu'un pays européen rejette la dictature et devient une démocratie, il veuille adhérer à l'Union. Adhérer à l'Union européenne, c'est acquérir le label de la démocratie et de la paix. Aux confins de l'UE, les démocraties se tournent aussi vers elle. C'est un accomplissement magnifique et que l'on devrait célébrer davantage.

* Députée de la Seine-Saint-Denis, présidente fondatrice d'Europartenaires, vice-présidente de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

Ministre de l'Emploi et de la solidarité (2000-2002), ministre de la Justice (1997-2000), députée européenne (1994-1997), ministre délégué aux Affaires européennes (1990-1993), secrétaire générale du Comité interministériel pour les questions économiques de coopération européenne - SGCI - (1985-1990), parallèlement chargée de mission auprès du président de la République (1985-1990), conseillère au secrétariat général de l'Élysée (1982-1985).

Propos recueillis par Thierry Walrafen, directeur de la publication de la *Revue d'économie financière*.



Évidemment, ce qui fait la force exceptionnelle de l'Union européenne, c'est aussi sa faiblesse, parce que la démocratie c'est la discussion, c'est le compromis et que les démocraties sont plus difficiles à gouverner que les dictatures. Par ailleurs, les objectifs qui ont porté l'Union, qui ont été le moteur de l'Union, sont aujourd'hui accomplis, pour l'essentiel. Il faut donc trouver un autre moteur pour le XXI^{ème} siècle que ceux du XX^{ème} siècle. Je pense donc qu'on doit, à la fois, dire davantage notre fierté de ce qui a été accompli et en même temps, bâtir un nouveau projet européen pour le XXI^{ème} siècle.

Thierry Walrafen : Comment peut-on surmonter le désenchantement dont paraît faire preuve une partie de l'opinion française ? Quelles vous paraissent devoir être les actions prioritaires à mener en vue de donner un nouvel élan à la construction européenne ?

Élisabeth Guigou : Ce n'est pas la première fois que l'Europe connaît des crises, je me souviens, lorsque je suis arrivée pour travailler sur ces questions-là auprès de François Mitterrand, on était dans une crise profonde. François Mitterrand avait listé 17 contentieux, dont le plus spectaculaire était le conflit avec M^{me} Thatcher sur le chèque britannique. Ce qui a été fait en 1984-1985 peut nous aider à trouver des réponses à la crise actuelle, qui comporte à mes yeux plusieurs dimensions :

- la première est une crise de résultats. Il est urgent de renouer avec le succès à travers des projets concrets qui parlent aux citoyens ;
- la deuxième composante de cette crise est une impasse institutionnelle qui est là depuis une dizaine d'années. Songez que depuis le Traité d'Amsterdam, conclu en 1997, on négocie sur les institutions sans vraiment parvenir à trouver la bonne solution ;
- et la troisième, c'est une crise de sens, une crise du projet européen. Quel peut être le nouveau moteur vers l'Europe du XXI^{ème} siècle ? C'est sur cet aspect-là que la crise est nouvelle et qu'il faut inventer.

Pour renouer avec le succès, on peut s'inspirer des années 1980. Qu'ont fait, Mitterrand et Kohl lorsqu'ils ont voulu relancer l'Europe ? Au sommet européen de Fontainebleau, ils ont résolu, par leur entente, les contentieux et ils ont lancé des projets concrets qui parlaient aux citoyens : Erasmus, le drapeau, le passeport européen, l'hymne européen.

Il est vrai qu'en 20 ans, l'Europe a énormément changé. Le tandem franco-allemand ne peut agir de la même façon dans une Europe de 27 États membres. Mais l'entente franco-allemande reste une condition nécessaire à la relance européenne. Les Européens se tournent vers la présidence allemande et attendent beaucoup, demain, de la présidence



française. L'entente franco-allemande, bien sûr, ne doit pas exclure les autres pays, ni être arrogant avec eux, c'est le deuxième enseignement de cette période. Quand Mitterrand et Kohl, dans les années 1980, ont lancé Schengen, ils ont dit « voilà ce qu'on aimerait faire » et ils ont proposé, à tous ceux qui le voulaient, de s'y associer. Les pays du Benelux ont été les premiers à dire oui et les autres sont venus après, presque tous les autres. Lorsque la France et l'Allemagne sont d'accord, des initiatives, fortes, volontaires sont possibles. Avec Jacques Delors, ils ont lancé les premiers projets de recherche européens : Euréka, Esprit, Race, déjà dans les domaines de l'espace ou des télécommunications. Jacques Delors a lancé l'Acte unique. C'est ce que l'on appelle aujourd'hui, l'Europe des projets, et on a raison.

On pourrait s'en inspirer dans les domaines de l'environnement, du climat, de la sécurité énergétique ; pourquoi aujourd'hui les Européens ne lancent-ils pas un grand programme de recherche sur les moteurs propres et en particulier le moteur à hydrogène ? Les Américains sont en pointe là-dessus, et l'on ne peut pas compter seulement sur les constructeurs qui, eux, cherchent forcément à rentabiliser leurs modèles actuels. Pourquoi ne pas créer un nouvel Erasmus, qui donnerait à chaque étudiant de l'Union européenne la possibilité d'effectuer un semestre d'études dans un pays autre que son pays d'origine. Et quand le système serait établi, que toutes les universités s'y seraient mises, à ce moment-là, on le rendrait obligatoire pour obtenir le diplôme de Master, après cinq ans d'études. Évidemment, il faudrait que le budget européen dégage des moyens financiers.

Et sur les institutions, comment en sortir ?

Sur l'institutionnel, je crois qu'il faut régler les choses de façon moins incantatoire qu'on ne l'a fait la dernière fois. Pour faire marcher l'Europe à 27, on n'a pas besoin d'une constitution, on a besoin d'un traité institutionnel qui fasse fonctionner l'Union de façon plus efficace et plus démocratique. On voit bien où sont les contours d'un accord possible. Premièrement, on change le titre. Deuxièmement, il faut une déclaration sur les valeurs, ainsi que la charte des droits sociaux fondamentaux. Troisièmement, on pourrait reprendre les dispositions purement institutionnelles qui n'ont pas soulevé d'objection. Enfin, il faut améliorer les traités actuels, notamment sur le social et les services publics. Voici les contours d'une solution, qu'il faudrait approfondir.

Troisième point, la crise de sens. Les Européens doivent se mettre au clair sur l'Europe qu'ils veulent faire ensemble. C'est-à-dire le modèle économique et social qu'ils veulent défendre dans la mondialisation. Là il faut se donner un peu plus de temps. L'idéal serait de faire les élections européennes de 2009 sur l'Europe que nous voulons dans le monde du



XXI^{ème} siècle. C'est possible si les partis politiques européens s'y mettent. On ne trouvera le nouveau moteur de l'Union que si l'on clarifie la vision que l'on a de l'Europe dans le monde. Veut-on que l'Europe soit seulement une zone de libre-échange, adossée à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou veut-on une Europe qui défende un nouveau pacte économique, social, écologique et qui agisse pour un monde plus solidaire ?

Ne sous-estimons pas la crise. Il y a un risque de régression très fort aujourd'hui. Si on laisse s'acclimater, au sein de l'Union européenne, la concurrence par les systèmes fiscaux et sociaux, alors c'est chacun pour soi, la négation même de la cohésion européenne. Ce que Jacques Delors avait réussi avec l'Acte unique, et avec ce qui l'accompagnait, c'est-à-dire, les fonds structurels, qui ont été multipliés par 6 en 15 ans, ne doit pas être oublié. À cette époque, l'Union européenne a dit aux nouveaux adhérents, l'Espagne et le Portugal, ainsi qu'aux pays les plus pauvres : « nous allons vous aider, mais en contrepartie, vous prenez l'engagement d'accepter les sacrifices qu'il faut pour être tirés vers le haut ». Et ils l'ont fait, au point de se qualifier pour la monnaie unique, alors que personne ne l'imaginait. Il y avait alors un esprit de solidarité et de cohésion. C'est cela qui est perdu aujourd'hui.

4

Thierry Walrafen : L'intégration du marché intérieur par la concurrence et son ouverture sur le reste du monde paraissent effrayer les Français. Ont-ils raison ?

Y a-t-il un conflit entre le projet d'une zone Atlantique de libre-échange et le celui qui consiste à relancer, à renforcer l'intégration au sein des 27 ?

Élisabeth Guigou : Les Français, qui sont aussi des consommateurs, acceptent la concurrence. Mais tout dépend de la façon dont se fait la concurrence. Tant que la concurrence se fait sur les produits, sur les services, cela est accepté. Ce que la majorité des Français ne comprend pas, c'est la concurrence par le nivellement vers le bas des systèmes sociaux. Comment justifier d'avoir des travailleurs venant d'autres pays qui ne soient pas soumis aux règles qui prévalent en France ? C'est pour cela que la figure du malheureux plombier polonais a cristallisé les oppositions. Les Français ne disent pas : « on ne veut pas acheter de produits polonais », ils ne disent même pas : « on ne veut pas que les plombiers polonais viennent chez nous », ils disent : « on veut que les plombiers polonais, s'ils viennent chez nous, soient payés comme nous et respectent les règles sociales et que les entreprises qui les emploient respectent les lois sociales ». Ceci me paraît tout à fait légitime. C'est vrai qu'ils ont l'impression, et il y a matière à avoir cette impression, que



l'UE ne garantit plus cela aujourd'hui, car il y a au sein de l'Union européenne des pays qui pensent qu'il faut faire la concurrence par le *dumping* fiscal et social : le Royaume Uni et certains pays nouvellement adhérents qui ont gagné en nombre et en influence. Vis-à-vis du reste du monde, c'est pareil, les Français ne rejettent pas le principe de la mondialisation et ils en profitent. Elle a ses très bons côtés. Mais, ils ne voient pas pourquoi l'Europe se protégerait moins que les États-Unis d'Amérique.

Or ils ont l'impression, et ce n'est pas tout à fait faux, que l'Amérique est très forte pour protéger ses grandes industries, à commencer par l'audiovisuel, et que le système est déséquilibré. Lorsque l'on parle de préférence communautaire, c'est de ce problème-là dont nous parlons. Au fond, il y a une aspiration à une Europe plus politique, plus unie sur ces questions-là.

Ce dont les Français ont peur, c'est d'une forme de mondialisation qui subisse une prédominance financière sur l'économie réelle avec tous les excès que l'on voit se produire depuis quelques années, d'une mondialisation qui se ferait sans règle au point de menacer l'existence même de la planète, qui ne parviendrait ni à résoudre les problèmes du sous-développement, donc de la corruption, ni le problème du terrorisme..., ni à préserver les biens publics mondiaux - l'eau, l'air - qui sont pourtant essentiels à la survie de l'espèce humaine. Il y a déjà des guerres de l'eau. Il y aura des migrations massives vers le Nord en raison de la sécheresse.

Le protectionnisme ne mène à rien. Mais, l'ouverture ne doit pas se faire sans réciprocité, ni règles. Le marché ne peut pas tout. Le marché est indispensable, mais il a ses limites, il est myope : il ne peut pas résoudre les problèmes de moyen et long terme, et enfin, il lui est assez difficile de s'autoréguler. Donc, le marché oui, mais il faut lui imposer des règles. Il existe des sujets que le marché ne peut pas traiter, il faut donc préserver des services publics. Les hôpitaux et les trains fonctionnent mieux en France qu'en Angleterre. Ce n'est pas un hasard.

Par ailleurs, on a besoin de grandes régulations mondiales, politiques ou économique-financières. Elles ont existé à la fin de la seconde guerre mondiale et ont été progressivement démantelées - on avait un système monétaire international qui fonctionnait jusque dans les années 1970, rien aujourd'hui ne le remplace - ou elles ne remplissent plus leur rôle aussi bien. Il ne faut pas les recréer à l'identique, mais il faut créer autre chose. On a besoin d'un Conseil économique et financier mondial, comme le propose Jacques Delors, on a besoin d'une Organisation des Nations unies (ONU) de l'environnement. Avec le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et



développement économique (OCDE), on a besoin de traquer ces trous noirs dans la finance mondiale que sont certains paradis fiscaux ; car l'argent sale est à la source de tous les crimes, de tous les terrorismes, de toute la criminalité internationale.

Pour redonner du sens à l'Europe et la faire à nouveau aimer des citoyens, il faut leur faire comprendre que sans l'Europe, l'on ne résoudra pas les grands défis mondiaux : les problèmes de sous-développement, donc des grandes migrations humaines ; les problèmes du climat ; les problèmes de la nouvelle économie, de la sécurité européenne. Mais qui parle de l'Europe aujourd'hui ?

Thierry Walrafen : l'Union monétaire apparaît comme l'exemple le plus achevé d'une réalisation institutionnelle communautaire, depuis la mise en place de la Commission, du Parlement et de la Banque européenne d'investissement (BEI). Pourtant l'euro est souvent décrié en France. Il semble que les Français, comme autrefois, rêvent d'un taux de change plus bas et de taux d'intérêt encore plus faibles. Qu'en pensez-vous ?

Élisabeth Guigou : Il faut d'abord dire et redire tout ce que l'euro a apporté. Car l'euro nous protège et nous a protégés des grandes crises internationales. Quand on n'avait pas l'euro, l'Europe était atteinte de plein fouet par les crises internes et externes. L'euro nous protège de cela. Par ailleurs, on a créé 12 millions d'emplois dans la zone euro depuis 1999, plus qu'aux États-Unis au cours de la même période.

Jacques Delors a, en revanche, raison de dire que l'euro ne dynamise pas suffisamment, car la partie économique de l'Union économique et monétaire (UEM) ne fonctionne pas vraiment. Le Conseil européen et le Conseil des ministres Ecofin, dont c'est le rôle, n'ont réussi ni à harmoniser les grandes décisions budgétaires et fiscales, ni surtout à dégager des grands projets communs pour stimuler l'investissement - par exemple, les réseaux transeuropéens à l'intérieur de l'Union européenne -, et pour booster la nouvelle économie en Europe. Il y a là un vide et la Banque centrale européenne (BCE) occupe le vide laissé par les politiques. Je ne jette pas la pierre à la BCE et je ne veux pas le faire ; elle fait ce pour quoi elle a été créée, veiller à la stabilité monétaire et des prix. Il appartient au Conseil européen et à l'Ecofin de veiller à stimuler la croissance et l'emploi. Nous avons un besoin crucial de coordination des politiques économiques et cela reste de la responsabilité des politiques. Si on renforçait ce pôle économique, il y aurait alors un dialogue beaucoup plus équilibré entre la Banque centrale et les responsables politiques européens, comme cela se pratiquait en Allemagne avant la création de l'euro, comme cela se pratique aux



États-Unis, pour trouver le bon équilibre entre la lutte contre l'inflation et la stimulation de la croissance, et donc de l'emploi. Pour résumer, il faudrait se donner les moyens d'appliquer le Traité de l'Union européenne.

Les Français reprochent également à l'euro d'avoir fait monter les prix. Ce n'est pas l'euro qui a fait mécaniquement monter les prix, mais ce sont certains acteurs économiques, en particulier dans la grande distribution, qui ont utilisé la difficulté de conversion pour monter les prix de façon inconsidérée quelques fois dans certains domaines. L'euro est ici pris comme bouc émissaire d'une situation où l'on sait très bien qu'en France l'indice des prix ne reflète plus vraiment la réalité du coût de la vie, dès lors que les prix de l'essence et de l'immobilier atteignent des sommets. Cette situation doit être corrigée.

Thierry Walrafen : Supposons que l'on applique le Traité, on tend à renforcer le fonctionnement et donc l'identité de la zone euro. On accroît ainsi le fossé qui existe déjà entre certains des 27, qui ne sont pas dans la zone euro, et les autres.

Élisabeth Guigou : Oui, mais l'Union européenne a toujours avancé sur des initiatives, des réalités qui rassemblaient quelques pays européens et à laquelle les autres se joignaient lorsque ça réussissait. Donc l'important est que, là aussi, l'euro renoue avec le succès. Qu'on arrive à renforcer le pôle économique pour montrer que l'euro n'est pas responsable de ce qui inquiète à juste titre les Européens, c'est-à-dire une croissance insuffisante et un taux de chômage encore trop fort. Les États nations ont à balayer devant leur porte sur ce point.

Faisons toutefois attention à ne pas restreindre l'avant-garde à la zone euro. Encore une fois, il est nécessaire de faire avancer l'Europe par des initiatives de quelques-uns car, surtout à 27, ce serait miraculeux si nous arrivions à nous mettre d'accord tous ensemble au même moment sur un même objectif. Mais nous n'avons pas à dire a priori qui est dedans, qui reste en dehors de l'avant-garde. Je suis persuadée qu'un jour, le Royaume Uni, la République Tchèque et même la Pologne entreront dans l'euro ; et je n'ai pas à dire a priori à leur place qu'ils n'y seront pas où qu'ils n'y viendront pas. C'est à eux de le dire et à nous de donner l'exemple. C'est pour cela que la zone euro est extrêmement importante, car c'est l'exemple le mieux réussi jusqu'à présent. Mais cela ne peut pas être la seule avant-garde possible. Je suis contre l'idée de noyau dur, car cela fige les contours.

Sur beaucoup d'autres sujets, il peut y avoir des configurations différentes, par exemple, si on veut faire une avant-garde sur la défense, il faut la faire avec les Britanniques. Cela n'aurait pas de sens de la faire



sans eux. Il faut donc faire l'avant-garde comme on a fait Schengen et l'euro : on ne dit rien a priori sur les contours, mais on dit tout sur le contenu. C'est comme cela que l'on entraîne : lorsque l'on fait des choses et que cela avance, le succès, les résultats concrets attirent.

Thierry Walrafen : Pourtant, même dans les domaines essentiels, agréables à l'opinion, comme la stratégie de Lisbonne, les choses n'avancent pas. Pourquoi ?

Élisabeth Guigou : La stratégie de Lisbonne n'a pas marché pour deux raisons à mes yeux : parce qu'elle reposait uniquement sur des procédures intergouvernementales, c'est-à-dire la bonne volonté des États et parce qu'il n'y a pas eu les budgets pour réaliser les recherches et les investissements nécessaires. Les deux ingrédients qui ont fait la réussite de toute l'action de Jacques Delors à la tête de la Commission, c'est-à-dire une impulsion forte sur des projets bien identifiés avec un calendrier précis, comme on l'a fait au moment de l'Acte unique, accompagnés des budgets nécessaires, ont manqué à la stratégie de Lisbonne. On s'est contenté de dire des mots sympathiques, bien formulés, mais c'est resté incantatoire. C'est dommage, car c'était bien pensé.

8

Thierry Walrafen : Le Pacte de stabilité et de croissance a été partiellement remis en cause. Est-ce une bonne chose ?

Élisabeth Guigou : Pendant les cinq années du gouvernement Jospin, nous avons respecté ce Pacte. Je me réjouis qu'après cinq ans, on y retourne, mais après cinq ans. Ce Pacte de stabilité a été rajouté aux dispositions du Traité. Ces dernières comportaient les critères de convergence et je me souviens que dans la négociation, avec Pierre Bérégovoy, nous nous étions fermement opposés au ministre Allemand des Finances, M. Waigel, qui voulait durcir les contraintes, notamment introduire un contrôle sur les dépenses publiques des États membres. Nous disions qu'il suffisait d'avoir les résultats envisagés par le Traité. Dès que Pierre Bérégovoy est parti et que la majorité en France a changé, Jean Arthuis, alors ministre des Finances, a non seulement cédé à M. Waigel, mais en a également rajouté, parce que c'était la philosophie du gouvernement Balladur auquel il appartenait : plus on réduit la dépense publique, mieux on se porte. Cela n'a pas marché puisque les déficits se sont accrus.

Ce Pacte de stabilité a été baptisé de croissance, mais ce n'est qu'un mot rajouté par Jacques Chirac à Amsterdam en 1996 sous la pression de l'opposition. Lionel Jospin, qui pourtant avait critiqué ce Pacte, l'a totalement respecté, entre 1997 et 2002.



Comme le disait un commissaire européen à l'esprit vif, Antonio Vittorino, après que Romano Prodi eut dit que le Pacte était stupide : « le Pacte de stupidité doit rester stable ». Il faut reconnaître que traiter de la même façon les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement, n'est pas le comble de la subtilité. La réforme de 2005, proposée par Jean-Claude Juncker, me paraît astucieuse. Reste que la discipline est nécessaire pour le respect des objectifs du Traité, mais ce n'est pas suffisant. Pour que le Pacte de stabilité et de croissance fonctionne vraiment bien, il faudrait, j'y reviens, une coordination des gouvernements sur leurs politiques budgétaires et fiscales et un accord sur les grands investissements à réaliser, une coordination des politiques conjoncturelles et un budget européen à la hauteur pour stimuler la croissance, les créations d'emplois et les investissements dans la recherche et les réseaux transeuropéens.

Au fond, il nous faut aujourd'hui retrouver les ingrédients qui ont fait les succès européens : des projets concrets qui produisent des résultats visibles ; des institutions qui fonctionnent ; une volonté politique sans faille, fondée sur une vision de l'Europe et du monde.

