



GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES

NOTRE EUROPE

Président : Jacques Delors

LE ROYAUME-UNI

DANS L'EUROPE DE DEMAIN

Lionel BARBER

Études et recherches n° 4

Avril 1998

44, Rue Notre-Dame des Victoires,

F-75002 Paris

Tel : 01 53 00 94 40

e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr

Texte initialement publié par le *Centre for European Reform* en janvier 1998,
puis mis à jour par Lionel Barber et publié par Notre Europe en avril 1998.

Etude disponible également en allemand et en anglais.

© *Notre Europe*, Avril 1998.

Lionel Barber

Lionel Barber est le correspondant du *Financial Times* à Bruxelles depuis 1992. Il a également travaillé comme correspondant de ce journal à Washington. Il a donné de nombreuses conférences aux États-Unis et en Europe sur l'Union européenne, les relations transatlantiques et la politique étrangère américaine.

Remerciements

J'adresse mes remerciements à Yves Mény, directeur du Centre Robert Schuman à l'Institut universitaire européen (Fiesole), qui a eu l'amabilité de m'offrir un poste de chargé de cours en avril-mai 1996. Certaines des idées contenues dans le présent document émanent des nombreux échanges, tant agréables qu'enrichissants, qui se sont déroulés au Centre Robert Schuman.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a débuté ses activités en janvier 1997. Elle se compose d'une petite équipe de six chercheurs originaires de divers pays (France, Allemagne, Belgique, Italie, Portugal et Royaume-Uni), présidée par Jacques Delors.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Elle a publié son premier ouvrage *France-Allemagne : le bond en avant* en mars 1998 aux éditions Odile Jacob.

Le Centre for European Reform

Le *Centre for European Reform* (CER), qui a également débuté ses activités en 1997, vise à élever la qualité du débat britannique sur l'avenir de l'Union européenne. Le Centre a été conçu aussi bien comme groupe de réflexion que comme réseau de personnalités du milieu des affaires, des professions libérales et du monde universitaire au Royaume-Uni et ailleurs en Europe. Il s'agit d'un forum indépendant et progressiste qui se penche sur de nombreuses questions politiques et économiques auxquelles l'Europe se trouve confrontée. Son objectif est de susciter une réflexion constructive et créatrice qui puisse contribuer à une Europe ouverte, compétitive et sûre.

Au cours de sa première année complète d'activités, le Centre a produit une dizaine de publications très bien accueillies. Il a également organisé une série de séminaires et de conférences réunissant des hommes d'affaires et des responsables politiques éminents.

Pour plus d'informations sur les publications, veuillez contacter M. Ben Hall, directeur de recherche (CER, 29 Tufton Street, SW1P 3QL, tél. : 00 44 171 2331199 – e-mail : bhall@cer.org.uk).

AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage de la série *Études et recherches* est la traduction de la version récemment mise à jour de *Britain and the New European Agenda*, rédigé par Lionel Barber, responsable du bureau du *Financial Times* à Bruxelles. L'étude a été publiée en anglais par le *Centre for European Reform* en janvier 1998.

Alors que l'Union européenne, sous la présidence du Royaume-Uni, se prépare à l'introduction de la monnaie unique et à l'élargissement à l'Est, Lionel Barber se demande si les Britanniques se contenteront de demeurer des spectateurs passifs ou s'ils joueront un rôle actif dans la définition d'un nouvel ordre politique et économique en Europe. L'auteur affirme que la faiblesse actuelle de la France et de l'Allemagne, la plus marquée depuis de nombreuses années, offre au Royaume-Uni l'occasion rêvée d'asseoir son autorité en Europe. Toutefois, le pays ne sera jamais membre de l'Union à part entière tant que le gouvernement travailliste ne s'engagera pas plus fermement à participer à l'euro. C'est pourquoi Lionel Barber propose une stratégie de rapprochement destinée à accroître au maximum l'influence britannique en attendant son adhésion à l'union économique et monétaire.

En traduisant *Britain and the New European Agenda* en français et en allemand et en le publiant dans sa série *Études et recherches*, Notre Europe vise à diffuser l'étude parmi un public plus large. L'association espère ainsi contribuer au débat ainsi qu'à une meilleure compréhension de l'état de celui-ci dans un des plus grands pays de l'Union européenne.

Notre Europe adresse ses remerciements à Charles Grant, directeur du Centre for European Reform, ainsi qu'à l'auteur, qui l'ont gracieusement autorisée à diffuser le présent document. Nous sommes particulièrement reconnaissants à Lionel Barber, qui exprime dans ce texte ses vues personnelles, d'avoir bien voulu le mettre à jour dans un délai aussi bref.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : une occasion à saisir	3
Le traité d'Amsterdam	7
Le passage à l'union économique et monétaire	10
Réussir l'UEM	16
L'élargissement de l'Union européenne	20
Conclusion : une "stratégie relais" pour le Royaume-Uni	26

INTRODUCTION : UNE OCCASION À SAISIR

"Si j'avais été présent au moment de la création, j'aurais donné des indications précieuses pour un meilleur agencement de l'univers"

Alphonse X le Sage, roi d'Espagne (1252-1284).

L'Union européenne est en mutation. Une mutation plus rapide que ne l'imaginent de nombreux Britanniques. Au cours des 12 prochains mois, elle devra prendre une série de décisions qui détermineront probablement l'avenir du continent pour la génération à venir. L'introduction de la monnaie unique européenne prévue pour le 1er janvier 1999 sera le plus important événement monétaire international depuis l'effondrement du système de Bretton Woods. Enfin l'élargissement de l'Union aux anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale marquera la fin d'une époque qui avait débuté avec la division du continent décidée à Yalta en 1945.

Pour le nouveau gouvernement travailliste, la prochaine phase du développement de l'Union européenne impliquera des choix tout aussi décisifs que ceux d'il y a 40 ans, lorsque le Royaume-Uni a refusé de se joindre aux six membres fondateurs de la Communauté économique européenne. La question qui se posait alors reste d'actualité : les Britanniques souhaitent-ils rester de simples spectateurs passifs ou sont-ils disposés à devenir des partenaires actifs dans la définition d'un nouvel ordre politique et économique en Europe ?

Le continent attend la réponse avec impatience. La plupart des gouvernements et des responsables se féliciteraient de la participation pleine et entière du Royaume-Uni. Leurs raisons ne sont ni sentimentales ni charitables. Réalistes, ils estiment que l'engagement britannique serait une source réelle d'avantages pratiques tout en contribuant à un meilleur équilibre sur un continent qui tend à être naturellement dominé par l'Allemagne et la Russie.

On entend souvent dire que le Royaume-Uni et l'Europe sont incompatibles. Les Britanniques se décrivent volontiers comme une nation d'exécutants efficaces et effacés : pragmatiques, puritains, mais condamnés à jouer les seconds violons dans une toute-puissante alliance franco-allemande. Ou comme l'a écrit Simon Jenkins, chroniqueur au *Times* : *"Tous les premiers ministres britanniques doivent trouver une troisième voie entre l'engagement dans l'Union européenne et le retrait de celle-ci. C'est ce qu'ils ont tous fait en se comportant implacablement comme de mauvais Européens ou en jouant les trouble-fêtes au sein du club"*.

Ces propos sont défaitistes et dangereux, car ils donnent une impression et une interprétation erronées de l'évolution d'une Europe qui est moins rigide qu'il n'y paraît de prime abord. En dépit de crises périodiques, telles que celle de la vache folle en 1996, les Britanniques n'ont aucune raison de considérer l'histoire de leurs relations avec l'Europe comme le prolongement de la bataille d'Angleterre ou de la retraite de Dunkerque.

Depuis 1945, les relations entre le Royaume-Uni et l'Europe n'ont été qu'une suite de rendez-vous manqués. À la fin de la seconde guerre mondiale, personne ne pouvait prétendre exercer une quelconque hégémonie. L'Allemagne gisait vaincue et divisée alors que la France était moralement compromise par la collaboration du régime de Vichy avec l'occupant. Si Winston Churchill a bien évoqué la vision des États-Unis d'Europe en 1946, son attitude était des plus ambivalentes lorsqu'il s'agissait de la position du Royaume-Uni. Comme il l'avait écrit vingt ans plus tôt : *"Une communauté européenne confédérée plus riche et plus libre ne peut être que source d'espoir et de salut. Mais nous avons nos propres rêves et nos propres tâches à accomplir. Nous sommes aux côtés*

de l'Europe, mais non en son sein. Nous sommes liés, mais non engagés. Nous sommes intéressés et associés, mais non assimilés."

Les gouvernements qui se sont succédé après la guerre, travaillistes comme conservateurs, n'ont pas dérogé à cette ligne de conduite intransigeante. L'objectif du Royaume-Uni était double : assumer ses obligations envers le Commonwealth et préserver ses relations privilégiées avec les États-Unis. L'Europe ne venait qu'ensuite. Par conséquent, les Britanniques ont toujours sous-estimé les perspectives d'une intégration européenne plus étroite fondée sur la réconciliation de la France et de l'Allemagne. La Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Conférence de Messine de 1955 et le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne sont autant d'événements marquants auxquels le Royaume-Uni n'a pas participé.

Par ailleurs, l'Association européenne de libre échange, mise en place en 1960 par les Britanniques en guise de solution de rechange, s'est très rapidement transformée en organisation de second plan. C'est alors que le gouvernement conservateur a changé de tactique en demandant l'adhésion du pays à la CEE. Or, comme de Gaulle n'était pas disposé à partager la direction politique de l'Europe, le Royaume-Uni a passé les dix années suivantes en simple spectateur extérieur. Le pays a finalement rejoint la CEE en 1973 à l'initiative d'Edward Heath, adhésion confirmée par le référendum organisé par Harold Wilson en 1975. Quant à Mme Thatcher, après s'être efforcée, au cours des six premières années de son mandat, de réduire à juste titre la contribution britannique au budget de la Communauté, elle n'a cessé de traiter celle-ci en ennemie durant les cinq années qui ont suivi.

Voilà pourquoi, à la fin des années 90, le Royaume-Uni fait toujours figure de demi-membre de l'Union européenne. Il a choisi de ne pas participer au lancement de l'union monétaire en 1999 et n'est pas signataire des accords de Schengen, qui prévoient la libre circulation des personnes entre les États membres. Les Britanniques ne cessent de relivrer les mêmes batailles. S'ils s'opposent aux propositions franco-allemandes de renforcement des compétences de l'Union européenne en matière de sécurité collective par le biais de son organisation embryonnaire de défense commune, l'Union de l'Europe occidentale, c'est plus par principe que pour des raisons pratiques. Le Royaume-Uni n'a pas compris que les États-Unis avaient donné leur bénédiction à un "pilier" européen au sein de l'OTAN ; même la France est consciente que l'OTAN est et restera l'ultime garant de la paix en Europe occidentale.

Vue de Bruxelles, la position du Royaume-Uni au sein de l'Union ne ressemble guère à l'image quelque peu pompeuse qu'il se donne chez lui : l'Europe admire la qualité et l'intégrité de la fonction publique britannique, les forces armées britanniques inspirent le respect, l'importance de la langue anglaise ne cesse de croître, notamment grâce à l'élargissement de l'Union aux pays nordiques, mais le Royaume-Uni n'a rien d'un meneur. C'est une puissance qui préfère le statu quo et dont les actions sont bien en deçà de ce dont elle est capable.

Depuis que Margaret Thatcher a épousé la cause du marché unique, les Britanniques n'ont plus fait preuve de grand enthousiasme pour une initiative européenne majeure. À Bruxelles, la plupart des ministres britanniques font preuve d'attentisme. Même dans les domaines où le Royaume-Uni a exercé une certaine influence, tels que la discipline budgétaire, la lutte contre la fraude ou le principe de subsidiarité (la délégation de la prise de décision au niveau le plus approprié), les motivations britanniques sont souvent considérées comme suspectes. Par conséquent, rares sont les occasions où les Britanniques ont pu s'attribuer le mérite des progrès réalisés.

Or, le Royaume-Uni peut beaucoup mieux faire. Malgré leurs lacunes, les gouvernements conservateurs qui ont dirigé le pays de 1979 à 1997 ont mené des réformes économiques structurelles qui ont servi d'exemple au reste de l'Europe. Le pays a été un pionnier de la privatisation et de la libéralisation de secteurs tels que les transports aériens, les télécommunications ou l'énergie. Mais si les autres gouvernements européens se trouvent aujourd'hui contraints de lui emboîter le pas, le

gouvernement travailliste ne doit pas se leurrer : toutes les composantes du modèle britannique ne sont pas exportables.

Sur la scène diplomatique, les perspectives qui s'ouvrent au gouvernement travailliste sont les plus favorables depuis dix ans. Sur le continent, l'équilibre des forces ne semble plus dominé, du moins pour l'instant, par un couple franco-germanique tout puissant. Certes, la coopération entre la France et l'Allemagne est nécessaire, mais elle ne suffit pas à garantir la bonne marche de l'Europe. La troïka Delors-Kohl-Mitterrand, qui a été le moteur de l'Europe de 1985 à 1995, n'existe plus. Dans une Union à quinze États membres, les pays ne sont plus aussi disposés à laisser les Français et les Allemands jouer les locomotives de l'intégration.

L'Allemagne traverse actuellement une de ses phases périodiques d'angoisse et de repli sur soi. Le pays est affaibli par des taux records de chômage, une économie ultra-réglémentée et non compétitive et un régime politique par trop consensuel et incapable, à ce qu'il semble, de mener à bien des réformes. Sur le plan des exportations, l'Allemagne tire profit de la mondialisation, mais elle en pâtit également en raison de coûts salariaux élevés et du manque de flexibilité de son marché du travail. Enfin, la carrière d'Helmut Kohl, dont l'influence est trop forte en Europe, mais trop faible en Allemagne, touche à sa fin.

La France est également affaiblie. Le risque pris par Jacques Chirac d'organiser des élections législatives anticipées en mai 1997 s'est retourné contre lui. Il a perdu le contrôle du parti gaulliste. Le pouvoir à Paris est aujourd'hui divisé entre un président isolé à l'Élysée et un premier ministre socialiste à Matignon qui dirige une coalition de partis de gauche. La France va vivre cinq années de cohabitation qui pèseront inévitablement sur sa politique étrangère. Malgré une reprise économique modeste, les Français restent moroses. Les gouvernements de droite et de gauche qui se sont succédé ont bien tenté d'ébaucher une réforme du secteur public, essentielle à la modernisation du pays, mais ils l'ont fait au coup par coup et de manière beaucoup trop frileuse.

Le champ diplomatique est donc libre. Mais avant toute chose, les Britanniques doivent redécouvrir l'art de se faire des amis et d'user de leur influence. Pour ce faire, ils doivent constituer des coalitions plus larges que les simples alliances stratégiques avec la France et l'Allemagne. Ils ne doivent pas être obnubilés par les relations privilégiées qu'entretiennent Paris et Bonn, car le Royaume-Uni n'est en mesure de se substituer à aucun des deux partenaires. Il doit trouver d'autres moyens de faire valoir son point de vue en Europe.

La solution réside dans l'UEM. Qu'on le veuille ou non, l'union monétaire sera l'épreuve qui consolidera l'Union européenne ou conduira à sa perte. Elle est essentielle à l'achèvement du marché unique et constitue la base d'une intégration plus étroite préalablement à tout élargissement en direction de l'Europe centrale et orientale. Le Royaume-Uni ne peut donc poursuivre ses objectifs européens que dans le cadre de la construction de l'UEM.

Or, le gouvernement de Tony Blair n'en a pas saisi l'importance politique. En novembre 1997, Gordon Brown annonçait, devant la Chambre des communes, la suspension, pour la durée de la présente législature, de toute décision sur la participation britannique à l'UEM, confirmant ainsi que l'objectif premier du New Labour était de briguer un second mandat. On dirait parfois que Tony Blair et ses collègues s'imaginent que le reste de l'Europe va s'immobiliser en attendant que le Royaume-Uni se décide. Leur approche, qui consiste souvent, semble-t-il, à courtiser la presse populaire nationaliste, menace dangereusement la position du pays au sein de l'Union européenne.

Jusqu'à ce jour, la décision britannique de ne pas faire partie de l'union monétaire a permis au gouvernement de gagner sur tous les tableaux. Il a participé aux négociations sur les conditions relatives à la monnaie unique tout en conservant le droit de ne pas s'engager. Mais une fois que la

liste des participants à l'UEM aura été définie en mai 1998, le Royaume-Uni se verra relégué au second plan.

Les participants à l'UEM constitueront en effet une nouvelle élite. Et quelques mois plus tard, le 1er janvier 1999, la Banque centrale européenne (BCE) définira une politique monétaire unique pour la zone euro, ce qui ne sera vraisemblablement pas sans conséquences pour le Royaume-Uni. La Banque centrale fera office de porte-parole des participants à l'UEM au sein des forums économiques internationaux, tels que le Groupe des huit, où le poids du Royaume-Uni se trouvera nécessairement amoindri.

De même, au sein du Conseil ÉCOFIN des ministres des Finances de l'Union européenne – le forum le plus important après le sommet des chefs d'État et de gouvernement – la position britannique perdra de son importance. Lors du sommet de Luxembourg en décembre 1997, les Français et les Allemands sont parvenus à faire approuver leur proposition visant à créer un groupe informel de l'UEM – le groupe "Euro X" – qui se réunira avant le Conseil ÉCOFIN. Ce groupe informel débattrait de questions d'intérêt commun pour les participants à l'euro, telles que les taux de change, mais également – de l'avis du gouvernement français – de politique fiscale et macroéconomique générale.

Tony Blair et Gordon Brown ont durement lutté pour obtenir le droit de siéger au groupe Euro X. Avec le recul, il semble peu judicieux de leur part d'avoir consacré tant d'énergie à poursuivre un objectif qu'ils n'avaient que très peu de chances d'atteindre. Toutefois, leurs efforts n'auront pas été totalement vains, puisque les États membres ont convenu que le Conseil ÉCOFIN resterait le principal centre des décisions économiques de l'Union et que les pays qui ne participent pas à l'UEM pourraient se joindre au groupe Euro X lorsque celui-ci débattrait de questions qui les concernent.

Le Royaume-Uni rejoint donc le Danemark, la Grèce et la Suède sur le banc des non-participants à l'UEM. Cette position périphérique peut apparaître comme une situation confortable qui laisse le temps au gouvernement d'assurer la convergence de l'économie britannique avec celle du reste du continent, mais elle ne constitue en aucun cas une politique viable à long terme.

Le Royaume-Uni n'a pas d'avenir en tant que chef de file des eurosceptiques du nord de l'Europe et une alliance avec la Grèce ne semble guère plus prometteuse. Le pays doit accepter le fait qu'il ne peut jouer un rôle de premier plan en Europe sans participer au projet politique et économique que représente l'union monétaire. L'évolution nécessaire est avant tout d'ordre psychologique. En effet, le gouvernement britannique doit faire face à la question que les responsables politiques ont constamment éludée depuis l'adhésion du pays à l'Union européenne il y a 25 ans. Il doit accepter que la Communauté, devenue aujourd'hui l'Union, est bien plus qu'une zone de libre échange et un marché unique. Il s'agit d'un projet politique collectif dans lequel les États nations se sont engagés à mettre en commun leurs pouvoirs souverains afin de garantir la sécurité politique et économique de l'Europe.

Une fois que le Royaume-Uni aura affronté la question de l'UEM, sa position au sein de l'Union se verra transformée. En préconisant l'adhésion, le but recherché est en partie d'éviter de répéter les erreurs du passé, lorsque les Français et les Allemands définissaient les règles du jeu que les Britanniques étaient ensuite obligés d'accepter. Ce fut le cas pour la politique agricole commune (PAC) et le même scénario pourrait se répéter avec l'UEM, même si le Royaume-Uni a contribué à la préparation de la plupart des aspects techniques du lancement de la monnaie unique. Lorsque la Banque centrale européenne deviendra opérationnelle en janvier 1999, le Royaume-Uni ne disposera d'aucun siège au directoire.

Mais l'argument de poids en faveur de l'adhésion à l'UEM est que la participation britannique constituerait un acte constructif, susceptible de contribuer à la réussite du projet. Sur ce point, ce sont les Européens qui sont demandeurs, et non les Britanniques. Le poids de l'économie britannique et

l'importance de la livre sterling en tant que monnaie de réserve sont tels que la participation à l'UEM ne ferait qu'augmenter la masse critique et la crédibilité du projet.

Enfin, en adhérant irrévocablement à un projet que l'Europe continentale considère comme ayant une portée équivalente à celle du traité de Rome, le Royaume-Uni contribuerait à lever les doutes qui pèsent sur ses motivations. Il serait plus à même d'influencer les évolutions vitales pour les intérêts du pays, telles que la réforme de la politique agricole commune, les aides régionales ou le budget de l'Union. Il serait également mieux placé pour définir l'élargissement de l'Union vers l'Est, un objectif poursuivi depuis l'époque de Mme Thatcher, afin de veiller à ce que l'Union se transforme en un projet moins rigide, plus tolérant et plus ouvert à la diversité. Les nouvelles priorités de l'Europe vont de la réforme des institutions de l'Union au réexamen du modèle social européen, et notamment à la réforme du marché de l'emploi dans la perspective de l'union économique et monétaire.

Au lieu de se battre contre de vieux fantômes et de tenter de préserver à tout prix leur souveraineté nationale, les Britanniques doivent entrer de plain-pied dans cette ère nouvelle où les pays mettent en commun leurs pouvoirs souverains dans certains domaines, tels que la politique monétaire, tout en conservant des prérogatives nationales et un droit de veto dans d'autres, tels que la défense. Ainsi que le déclarait Max Kohnstamm, ancien collaborateur de Jean Monnet : *"Les petits pays savent qu'ils sont petits. Les grands pays le sont aussi. Seulement, eux ne le savent pas."*

Tony Blair doit résister à la tentation de vanter les mérites du "modèle britannique". Si le gouvernement britannique tient réellement à influencer le cours des choses en Europe, et pas seulement à tenir un autre discours, il doit prendre conscience du retard à rattraper et des malentendus à éclaircir. Les Britanniques auraient bien plus avantage à écouter et à s'engager qu'à vanter leurs propres mérites.

Ces propos ne doivent nullement être considérés comme un appel au gouvernement, ou aux acteurs de l'économie, des finances ou des médias, pour que le Royaume-Uni cesse de jouer le rôle traditionnel, mais néanmoins utile, de trouble-fête au sein de l'Union européenne. L'Europe a souvent besoin d'une dose de bon sens britannique. Le tout est d'être probritannique sans être antieuropéen. C'est une tâche difficile, certes, mais certainement pas impossible, comme on a pu le constater lors de la phase finale de la Conférence intergouvernementale (CIG) qui s'est achevée en juin 1997 à Amsterdam.

LE TRAITÉ D'AMSTERDAM

Le 20 juin 1997, peu avant l'aube, les dirigeants des États membres de l'Union européenne sortaient en titubant de la Banque centrale des Pays-Bas, en plein coeur d'Amsterdam. Ils paraissaient fatigués et tendus. Après des heures de négociations qui s'étaient terminées par une dernière série de marchandages et un compromis à l'arraché acceptant l'exigence de la France d'adopter de nouvelles mesures en faveur de la croissance, un nouveau traité en faveur d'une intégration plus étroite voyait le jour, mais il était loin de répondre aux attentes initiales.

Il a souvent été dit depuis que la conférence d'Amsterdam a accouché d'une souris. Le traité d'Amsterdam est indubitablement plus modeste que ses illustres prédécesseurs, l'Acte unique européen (1986), qui a ouvert la voie à la libre circulation des biens, des services et des capitaux, ou le traité de Maastricht (1992), qui a défini le calendrier permettant de parvenir à l'union monétaire d'ici à la fin du siècle.

Le nouveau traité présente toutes les caractéristiques d'une position d'attente. Dans les domaines touchant de plus près à la souveraineté, tels que la défense, la politique étrangère ou les négociations en matière de commerce international, les États nations ont clairement indiqué qu'ils n'étaient pas

disposés à céder de nouveaux pouvoirs à la Commission européenne ou à l'Union européenne pour agir en leur nom en tant que personne morale. À Amsterdam, le nouveau gouvernement travailliste n'a donc rencontré aucune des difficultés auxquelles son prédécesseur s'était trouvé confronté à Maastricht.

Les dispositions les plus importantes concernent la justice et les affaires intérieures. Le nouveau traité prévoit une liberté totale de circulation des personnes et la disparition des frontières intérieures d'ici cinq ans. Toutefois, le Royaume-Uni a choisi de ne pas appliquer ces dispositions. De même, les questions d'asile et d'immigration, le contrôle aux frontières extérieures, les mesures de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et la coopération douanière relèveront désormais des compétences de la Communauté.

Ces nouvelles dispositions, ainsi que la perspective que la Commission européenne exerce un droit d'initiative dans ces domaines, ouvrent de nouvelles possibilités d'action commune à l'avenir. La majorité des membres se sont aujourd'hui engagés à coopérer plus étroitement, dans le cadre juridique communautaire, sur les questions de sécurité interne, un domaine qu'ils considéraient il y a cinq ans seulement comme beaucoup trop sensible pour être transféré à l'échelon communautaire.

Le nouveau traité accroît aussi les pouvoirs des institutions de l'Union européenne. Ainsi, le président de la Commission se verra conférer une nouvelle légitimité, étant donné que sa nomination sera désormais confirmée par le Parlement, et il disposera d'une plus grande influence pour choisir les commissaires qui l'assisteront. Avec un peu de chance, cette procédure permettra de réduire le nombre de responsables politiques de second plan ou écartés que l'on nomme à cette fonction. De même, le pouvoir de codécision du Parlement européen en matière législative sera étendu à de nouveaux domaines.

Le traité s'est également attaché à renforcer les mécanismes européens de coordination de la politique étrangère en créant un poste de Haut représentant chargé de représenter l'Union dans le monde et en autorisant le recours au vote à la majorité pour certaines décisions de politique étrangère. Enfin, le traité établit le principe de "flexibilité", qui permet à certains pays de coopérer plus étroitement, notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, sans attendre les traînards. Toutefois, par crainte d'une division de l'Europe entre une élite et un groupe de seconde zone, le Royaume-Uni a jugé indispensable de restreindre l'application de ce principe et c'est ainsi que, sur son intervention, les États membres ont obtenu un droit de veto à l'égard de la "flexibilité", à l'instar de celui qui leur permet de bloquer, *in extremis*, le recours au vote à la majorité sur les questions de politique étrangère.

Si le traité d'Amsterdam a apporté une solution à une série de lacunes présentes dans le traité de Maastricht, les dirigeants européens ne sont toutefois pas parvenus à régler les questions institutionnelles liées à l'élargissement. Il s'agit essentiellement du nombre de commissaires par pays, de l'indispensable réajustement de l'équilibre entre petits et grands États membres et de la généralisation du vote à la majorité afin de prévenir la paralysie d'une Union dont le processus décisionnel n'a guère évolué depuis le traité de Rome.

Préalablement à la Conférence d'Amsterdam, c'est-à-dire au cours des 18 mois pendant lesquels la CIG a procédé à la révision du traité de Maastricht, les dirigeants européens, à l'exception d'un gouvernement conservateur britannique attentiste, n'ont cessé d'affirmer que les réformes institutionnelles étaient au cœur des négociations. En effet, les pays les plus ambitieux, tels que la Belgique ou l'Allemagne, n'ont pu résister à la tentation d'insister sur la perspective d'un élargissement tout proche de l'Union pour forcer une intégration politique plus étroite.

En convenant de ne pas régler les questions institutionnelles à Amsterdam, les dirigeants européens se sont retrouvés piégés par leur propre discours. La question de la réduction éventuelle du nombre de

membres de la Commission européenne (qui en compte 20 aujourd'hui – deux par grand État membre, un par petit État membre), a été reportée, tout comme la repondération des voix au sein du Conseil des ministres en faveur des grands pays, mesure que la quasi-totalité des pays jugent pourtant nécessaire pour éviter que les petits pays n'exercent une influence disproportionnée dans une Union élargie.

Le fait que les grands pays aient donné leur accord de principe à l'abandon de l'un de leurs deux sièges au sein de la Commission dès que l'Union comptera 20 États membres n'atténue guère l'échec des négociations d'Amsterdam : l'accord est en effet subordonné à la repondération des voix au sein du Conseil des ministres afin de compenser la perte de ce second commissaire.

Par conséquent, une nouvelle conférence intergouvernementale devra être organisée avant que l'Union ne passe à 20 États membres. Comme l'a fait remarquer Peter Sutherland, ancien commissaire irlandais, ancien directeur général du GATT et candidat potentiel à la présidence de la Commission européenne, cet ajournement risque d'accroître encore l'incertitude relative à l'élargissement de l'Union vers l'Est ainsi que de le retarder.

L'échec des réformes institutionnelles est grave, mais il n'est pas fatal. L'Union européenne a toujours évolué grâce à des compromis de dernière minute. Puisque les premiers candidats n'adhéreront pas à l'Union avant cinq ans au moins, il n'est pas surprenant que les petits pays tels que la Belgique ou le Luxembourg, qui se trouveront désavantagés par une repondération des voix, aient préféré renvoyer la décision à plus tard. Mais l'événement décisif qui a fait pencher la balance en leur faveur à Amsterdam a été le soutien qu'ils ont reçu du chancelier allemand Helmut Kohl.

La position d'Helmut Kohl – illustrée par son refus de tout renforcement autre que symbolique du vote à la majorité qualifiée – a bouleversé la politique allemande officielle au point de surprendre son propre ministre des affaires étrangères, Klaus Kinkel, durant les dernières heures des négociations. Pourtant, la majorité des commentaires que l'on a pu lire sur cette volte-face allemande étaient à cent lieues de la vérité. Ils ont en effet accordé une importance démesurée aux replis tactiques d'Helmut Kohl sans se préoccuper de sa stratégie européenne à long terme, qui est et demeure axée sur l'union économique et monétaire. Son recul sur les questions institutionnelles visait en fait à ressouder l'électorat allemand autour de l'UEM.

Par ailleurs, le chancelier Kohl a clairement indiqué que la CIG ne devait pas se prolonger au point de mettre en péril le calendrier politique déjà très chargé de l'Union pour les dernières années de la décennie. Des décisions doivent en effet être prises sur les participants à l'UEM, l'élargissement et le futur budget de l'Union, sans parler des préparatifs du chancelier à un cinquième mandat consécutif en septembre 1998, du jamais vu en Allemagne.

Amsterdam nous aura appris une chose : l'UEM a relégué la CIG au second plan. Les États membres refusent de s'engager sur la voie d'une intégration politique plus poussée avant de connaître les participants à la future union monétaire et la forme que celle-ci prendra. C'est donc l'UEM qui, pour le meilleur ou pour le pire, est aujourd'hui le moteur de l'intégration plus étroite sur laquelle l'Europe a misé presque tous ses espoirs. Cette situation devrait faire réfléchir un Royaume-Uni qui ne participera pas à la première vague de l'UEM.

LE PASSAGE À L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Véritable projet du siècle, l'UEM bouleversera la gestion politique et économique de l'Europe. Elle affectera le financier international comme l'homme de la rue. Ses incidences se feront sentir aussi bien sur les déplacements, que sur le fonctionnement des marchés de capitaux, la gestion des économies nationales ou les pouvoirs des institutions des États membres. L'introduction de l'euro modifiera également la perception que l'Europe a d'elle-même : ses responsables politiques seront enfin honorés pour avoir tenu leur promesse, et quelle promesse !

Mais l'UEM n'en reste pas moins un saut dans l'inconnu. Ses partisans soutiennent que la monnaie unique est le prélude d'une nouvelle ère de prospérité, basée sur des prix stables, une discipline fiscale durable et de faibles taux d'intérêt, ce qui devrait favoriser une hausse des investissements, une croissance plus soutenue et, à terme, la création d'emplois. Par contre, ses détracteurs la considèrent comme un acte de pure folie qui divisera l'Europe, renforcera la spirale déflationniste de l'après-Maastricht, dépouillera les États nations de leur souveraineté et s'aliénera des citoyens européens qui doutent de la légitimité politique des institutions européennes et de leurs décisions.

En réalité, les dirigeants européens ont franchi le point de non-retour. Helmut Kohl en Allemagne, Jacques Chirac en France, Jean-Luc Dehaene en Belgique, Romano Prodi en Italie, José María Aznar en Espagne, António Guterres au Portugal ou Jacques Santer à la Commission européenne, pour ne citer qu'eux, ont inéluctablement lié leur sort à l'union monétaire dans une mesure difficilement imaginable pour beaucoup il y a cinq ans encore. Même le nouveau gouvernement socialiste français, après quelques hésitations dans la foulée de la victoire surprise de la gauche en mai 1997, a serré les rangs pour mener une politique de resserrement (modéré) de la fiscalité en vue de garantir la présence de la France parmi les membres fondateurs de l'UEM. Tout report ordonné, largement annoncé il y a un an à peine, est aujourd'hui impossible.

La volonté politique en faveur de l'UEM a donné lieu à un extraordinaire effort collectif pour éradiquer l'inflation et réduire le déficit budgétaire à un fifrelin des critères définis par le traité de Maastricht. Lors de la dernière évaluation, en 1996, cinq pays – le Danemark, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas – remplissaient le critère d'un déficit limité à 3 % du produit intérieur brut. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni rempliront ce critère ou en seront très proches pour l'exercice 1997. Seule la Grèce est à la traîne dans ce domaine.

Le Royaume-Uni, qui n'a pas oublié l'humiliation de la sortie de la livre sterling du mécanisme de taux de change en septembre 1992, a du mal à prendre la mesure de l'engagement politique des autres pays envers un futur système de taux irrévocablement fixés. Il a tendance à rejeter la rengaine quotidienne sur l'UEM comme un exemple de conformisme politique. La vigueur de la reprise après la sortie de la livre du mécanisme de taux de change n'a fait que conforter l'avis de ceux pour qui les Européens se sont fixés, pour des raisons idéologiques, un objectif dont les mérites économiques sont plus qu'incertains.

Les Britanniques ont raison de souligner que les dirigeants politiques européens ont peu tenu compte de l'opinion publique sur l'UEM. Celle-ci reste un projet conçu et réalisé par une élite qui aurait bien du mal à remporter un référendum en France ou en Allemagne. Pourtant, l'idée de l'UEM a près de 30 ans puisqu'elle remonte au sommet de La Haye en 1969. Ainsi que Lord Cockfield, ancien commissaire britannique, l'a écrit plus tard dans ses mémoires sur Bruxelles, les Britanniques ont mis du temps à saisir l'importance de conventions passées à l'échelon européen, tel l'Acte unique européen (1986) qui a jeté les bases de la monnaie unique.

Le résultat est que la classe politique, à l'instar des milieux économiques et financiers britanniques, n'ont pas pris l'UEM au sérieux. Il leur a fallu du temps pour se rendre compte que le projet

démarrerait vraisemblablement à la date prévue et qu'il aurait des conséquences directes sur les intérêts du pays. L'accord de principe du gouvernement travailliste de rejoindre l'union monétaire après les prochaines élections constitue un progrès, mais un progrès insuffisant. Il ne faut pas sous-estimer la fermeté de l'engagement du continent envers l'UEM ni l'ampleur des efforts collectifs consentis pour garantir sa réussite.

C'est particulièrement vrai pour l'Allemagne. On n'a cessé de répéter aux Britanniques que les Allemands ne donneraient jamais leur accord à une union monétaire, car elle les contraindrait à sacrifier le mark, symbole de leur prospérité, de leur stabilité et de leur respectabilité depuis 1945.

Mais Helmut Kohl est un chef d'État qui a le sens de l'histoire, et notamment de l'histoire du XXe siècle. Lorsqu'il a signé le traité de Maastricht, il a solennellement engagé l'Allemagne à participer à une future union monétaire. L'unique condition était que les pays désireux de faire partie de l'UEM devaient remplir une série de critères en matière d'inflation, de taux d'intérêt, de stabilité des taux de change, de déficit public et de dette publique.

Helmut Kohl entend honorer son engagement. Il considère cette obligation comme un rendez-vous avec l'histoire, un moyen d'ancrer de manière irréversible le sort d'une Allemagne unifiée de 80 millions d'habitants à celui d'une Europe unie. Il va sans dire que rien dans l'histoire n'est irréversible et le chancelier le sait bien. Il n'empêche que l'échange de la monnaie sûre qu'est le mark contre un euro qui doit encore faire ses preuves relève d'un acte de foi, du moins pour un Allemand.

À Maastricht, la Bundesbank et le ministre allemand des Finances s'étaient opposés à la décision d'Helmut Kohl de céder aux pressions franco-italiennes visant à fixer une date pour le lancement automatique de l'UEM. Pour eux, Helmut Kohl avait fait une concession majeure. Aussi, l'Allemagne a insisté pour qu'en contrepartie, les pays désireux de participer à l'UEM respectent des critères très stricts afin de maintenir à l'écart les économies suspectes. L'Italie, avec son instabilité politique, la faiblesse de ses gouvernements et sa dette immense, a sans doute été le pays dont la participation a posé le plus de difficultés à l'Allemagne, ne serait-ce que pour des raisons psychologiques.

Pourtant, les Allemands ont dû consentir au compromis. Les critères fixés dans le traité – un déficit n'excédant pas 3 % du PIB et une dette limitée à 60 % du PIB – ne sont pas des objectifs intangibles, mais des valeurs de référence. En clair, cela signifie que les pays qui ont réalisé une progression suffisante et durable vers ces objectifs peuvent participer à l'UEM.

Afin de rappeler aux Allemands que l'UEM ne se résume pas au respect de quelques décimales, le traité précise que c'est aux dirigeants européens qu'il incombera de déterminer les pays participants, même s'ils se basent sur les recommandations de la Commission européenne et d'un rapport de l'Institut monétaire européen (IME), le précurseur de la Banque centrale européenne.

En résumé, le traité donne clairement le dernier mot aux responsables politiques, quel que soit le verdict des marchés financiers ou des experts indépendants à Francfort. En pratique, toutefois, la marge de manoeuvre politique est limitée, comme nous le verrons. Rares sont ceux qui oseraient rejeter des avis fondés sur des principes économiques de base qui, s'ils étaient remis en question, pourraient provoquer le chaos sur les marchés des devises.

Le gouvernement allemand n'a cessé de vouloir imposer ses conditions lors des négociations à Maastricht. Helmut Kohl a ainsi obtenu que la future Banque centrale européenne soit située à Francfort et que la monnaie unique ne soit pas baptisée écu. La raison officielle est que l'homme de la rue en Allemagne n'aurait jamais accepté un nom associé au panier de monnaies du système monétaire européen, dont la valeur n'a cessé de baisser face au mark. Une autre explication est que l'écu sonnait trop français ou ressemblait trop au mot allemand *Kuh* ("vache"). Pour une fois, il semble que l'opinion de la population allemande ait été prise en compte !

Mais il y a plus grave. La Bundesbank et le ministère allemand des Finances ont exigé de nouvelles règles pour imposer une discipline budgétaire stricte aux futurs participants à la monnaie unique. Ces nouvelles dispositions forment le coeur du pacte de stabilité et de croissance adopté lors du sommet de Dublin en décembre 1996.

Les exigences allemandes ont parfois été telles qu'il s'en est fallu de peu qu'on ne remette en cause les acquis de Maastricht. Au cours des 18 heures de négociations à Dublin, Theo Waigel et son inflexible adjoint, Jurgen Stark, ont réclamé que des sanctions automatiques puissent être prises contre les pays maintenant un déficit excédant le seuil de 3 % du PIB défini dans le traité, mais ils se sont heurtés à l'opposition des Britanniques et des Français.

Le différend s'est rapidement transformé en une question de principe : alors que les Allemands entendaient imposer une "culture de la stabilité", directement exécutoire par le biais d'objectifs chiffrés, et l'existence d'une Banque centrale européenne indépendante, la France exigeait, au nom de la "souveraineté nationale", une discrétion ministérielle maximale pour l'application des sanctions ainsi que la garantie d'un contrepoids politique face aux technocrates non élus de la Banque centrale.

Les dispositions finalement adoptées à Dublin constituent un compromis entre des objectifs fixes, dont le non-respect peut entraîner des sanctions, et l'absence de sanctions automatiques, dont l'application est laissée à la décision des responsables politiques. Ce pacte de stabilité fut rebaptisé "pacte de stabilité et de croissance" et c'est en vain que le nouveau gouvernement français s'est efforcé de le renégocier à Amsterdam.

Compte tenu de l'évolution extrêmement sinueuse des cinq dernières années, nous sommes arrivés à la conclusion suivante : les Allemands, même s'ils s'inquiètent des conditions auxquelles les pays seront autorisés à faire partie de l'UEM, n'ont nullement l'intention de se soustraire à une obligation solennelle qui figure dans le traité.

Leur volonté d'interpréter strictement les critères ne doit pas être considérée comme un moyen détourné de retarder le projet, mais simplement comme une manoeuvre indispensable destinée à convaincre une population sceptique que le mark ne sera pas remplacé par une monnaie symbolique, certes, mais sans réelle valeur. Il ne fait aucun doute que certains hommes politiques populistes tels qu'Edmund Stoiber, ministre-président de Bavière, ou Gerhard Schröder, ministre-président de Basse-Saxe et candidat du SPD face au chancelier Kohl, ont été tentés d'utiliser la monnaie unique pour gagner des voix. Mais il est évident qu'aujourd'hui, la population allemande n'est pas disposée à cautionner une attitude anti-européenne et que la majorité de la classe politique soutiendra, même à contre-cœur, la croisade d'Helmut Kohl en faveur de l'euro.

Pour l'Europe, l'union monétaire est un instrument politique destiné non pas à renforcer, mais à contenir la puissance de l'Allemagne. La création de la Banque centrale européenne est le résultat du mécontentement, principalement français, face à l'asymétrie du système monétaire européen, qui contraint ses membres de suivre la politique monétaire du pays doté de la monnaie la plus forte, en l'espèce le mark allemand.

Le paradoxe actuel est que ce n'est pas la force, mais la faiblesse de l'Allemagne, qui pousse à mettre en place l'UEM à la date prévue. L'Allemagne paie aujourd'hui le prix d'une politique qui n'a pas su remédier aux faiblesses structurelles de son économie, déjà bien visibles à la fin des années 80, en raison de la priorité absolue accordée à l'unification après la chute du mur de Berlin. L'unification de la partie occidentale et de la partie orientale a non seulement coûté plus de 100 milliards de marks par an au pays, mais elle lui a également fait perdre cinq ans dans la modernisation d'une économie sclérosée.

Cette faiblesse de l'économie, le président allemand, Roman Herzog, y a fait référence dans son discours prononcé au Parlement européen le 10 octobre 1995. Pour la première fois, un haut responsable politique du pays faisait le lien entre la surévaluation du mark et la hausse du chômage. Comme l'a fait remarquer M. Herzog, la force de la monnaie allemande ne tient pas seulement à l'existence d'une Banque centrale, la Bundesbank, obnubilée par la lutte contre l'inflation ; elle dépend également du degré d'ouverture des marchés étrangers aux exportations allemandes, qui représentent 30 % du PIB du pays, mais surtout au fait que plus des deux tiers de ces exportations sont destinées au marché européen. Il est donc inévitable que la perte de marchés voisins en raison d'une monnaie trop forte entraîne une augmentation du chômage.

Ces arguments ont commencé à s'imposer avec la hausse brutale du nombre de sans-emplois en Allemagne. Au début de 1997, le pays comptait plus de 4,7 millions de chômeurs, le taux le plus élevé depuis l'arrivée d'Hitler au pouvoir en 1933. Un an plus tard, même si la progression semble s'être arrêtée au chiffre de 4,8 millions de chômeurs, il n'y a toutefois aucune baisse sensible en vue à court terme. Entre-temps, un important réalignement de la monnaie allemande a eu lieu, faisant perdre au mark plus de 25 % de sa valeur par rapport à la livre sterling et près de 20 % par rapport au dollar.

Les partisans de l'UEM en Allemagne n'ont pas manqué de saisir l'occasion que leur offrait cette dévaluation. Ils affirment que le report de l'union monétaire serait désastreux pour les exportateurs allemands, car il provoquerait très certainement le retour du mark au sein des monnaies refuges. Or, avec une monnaie surévaluée, l'Allemagne se retrouverait dans la même position que le roi Midas : le pays se transformerait inexorablement en désert industriel doré.

C'est cette situation malencontreuse qui explique le dernier – mais non le moins surprenant – des éléments du débat sur la monnaie unique en Allemagne. En effet, certains industriels allemands considèrent l'introduction de la monnaie unique non seulement comme un garant de la stabilité des marchés à l'exportation en Europe occidentale, mais également comme un puissant facteur de changement au sein même du pays.

La fermeté de la politique monétaire, le respect de la discipline fiscale et la fixation irrévocable des taux de change associés à la concurrence des voisins de l'Allemagne en Europe orientale, mais aussi des pays asiatiques, renforceront inévitablement la nécessité d'un marché de l'emploi plus flexible, de salaires plus différenciés et de négociations salariales moins centralisées. L'Allemagne devra également faire face à une concurrence accrue en raison de l'apparition d'un marché de biens et de services dont les prix seront désormais transparents en raison de l'introduction de l'euro. Un banquier allemand a même affirmé que l'introduction de la monnaie unique constituait une occasion unique pour balayer la mentalité corporatiste qui prévaut encore dans le pays.

Ceux qui se demandent si l'UEM démarrera bien à la date du 1er janvier 1999 oublient trop souvent que l'Europe occidentale vit *de facto* dans un système de taux de change fixes depuis 10 ans. Ce système, c'est la zone mark. Depuis 10 ans, en effet, une série de pays membres – le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Autriche et le Bénélux – ont lié leurs devises respectives au mark sans jamais avoir eu à procéder à des ajustements substantiels des taux de change. Leur détermination à maintenir une parité constante avec le mark ainsi qu'une politique monétaire anti-inflationniste a tellement bien résisté aux chocs survenus à l'intérieur comme à l'extérieur du système qu'ils sont très proches aujourd'hui d'un régime de taux de change fixes.

L'exemple le plus frappant est probablement celui de la France. La presse britannique, comme les milieux d'affaires de la City, ont fréquemment mis en doute la capacité de la France à tenir le cap de l'UEM. Pour Bernard Connolly, l'ancien économiste de la Commission européenne qui a changé de camp, l'attachement des gouvernements français successifs au lien avec le mark s'apparente à une volonté de collaboration avec l'Allemagne que n'aurait pas reniée le régime de Vichy.

La détermination des autorités françaises à mener une politique monétaire stricte a semblé par moments condamnée à déboucher sur une croissance faible et un chômage élevé. Pourtant, malgré les remous provoqués par les crises monétaires de 1992-93 et les grèves du secteur public qui secouent périodiquement le pays, les gouvernements français successifs n'ont jamais douté un instant des vertus de la politique du *franc fort*. Pour la France, l'objectif ultime était de mettre un terme à l'hégémonie monétaire de la Bundesbank en Europe et de récupérer une part de souveraineté monétaire grâce à la création d'une Banque centrale européenne. La classe politique française ne s'est jamais écartée de cet objectif.

La constance de la France est d'autant plus remarquable que les pressions sur le franc n'étaient pas dues à un déséquilibre fondamental entre les économies française et allemande, mais à des taux d'intérêt allemands plus élevés, imposés par la Bundesbank pour contenir les pressions inflationnistes provoquées par la décision du chancelier Kohl de financer l'unification allemande par des emprunts plutôt que par l'augmentation des impôts.

Pourtant, après la crise du mécanisme de taux de change en 1993, nombreux sont ceux qui ont été tentés d'annoncer l'échec de l'UEM. À l'époque, le quotidien populaire allemand *Bild Zeitung* résumait d'ailleurs la situation en ces termes : "La monnaie européenne est morte – vive le mark allemand". Mais ces funérailles étaient quelque peu prématurées. La crise du mécanisme de taux de change a démontré la capacité de l'Union à improviser pour sauvegarder ses objectifs politiques à long terme.

Ainsi, la décision, en août 1993, d'élargir à 15 % pour toutes les monnaies les marges de fluctuation des taux de change, fixées jusque là à 2,25 % pour les monnaies fortes et à 6 % pour les plus faibles, a redonné vigueur à l'UEM. Les spéculateurs ont été pris de court. Quant aux candidats à l'UEM, ils ont su résister à la tentation de réduire de manière précoce les taux d'intérêt, ce qui a eu pour résultat inattendu de ramener les taux de change à leur valeur d'avant la crise, du moins pour les pays qui sont au coeur du système.

Avant les remous monétaires de 1992-93, les chances de participation de l'Italie, du Portugal et de l'Espagne paraissaient bien minces. L'Italie faisait encore figure de lanterne rouge avec un déficit budgétaire de quelque 10 % du PIB, une inflation de 6,5 % (1990), soit plus du double de celle de la France ou de l'Allemagne, et une dette publique plus de deux fois plus élevée que les 60 % du PIB autorisés par le traité de Maastricht. En septembre 1992, la lire avait même été éjectée du mécanisme de taux de change. Parallèlement, l'Espagne et le Portugal avaient été contraints de dévaluer leur monnaie ; leur inflation n'était toujours pas maîtrisée tandis que leur déficit budgétaire excédait largement la limite des 3 % fixée dans le traité.

La situation a changé du tout au tout au cours des trois dernières années. Le Portugal et l'Espagne sont désormais à un doigt de remplir les critères de déficit, l'inflation paraît jugulée tandis que leur monnaie a connu une période de relative stabilité. La seule ombre au tableau est le taux de chômage, particulièrement élevé en Espagne, même si le chiffre de 20 % est peut-être exagéré dans la mesure où il ne tient pas compte du travail clandestin.

La réussite la plus remarquable, toutefois, est celle de l'Italie, où les gouvernements réformistes successifs ont fait voter une série de budgets courageux à la faveur des désirs de changement exprimés par la population, lassée des scandales de corruption. En 1997, le déficit public italien est passé sous la barre des 3 % du PIB, tandis que l'inflation était inférieure à 2 %, son niveau le plus bas depuis 18 ans. Fin 1996, enfin, le gouvernement italien s'est accordé avec ses partenaires de l'Union européenne sur la réintégration de la lire dans le mécanisme de taux de change, remplissant ainsi l'un des critères de participation à l'UEM.

Mais l'événement le plus important est la convergence des taux d'intérêt italien et allemand. En Italie, le taux d'intérêt à long terme est passé de 13 % en avril 1995 à moins de 6 % au début de 1998, provoquant ainsi une baisse notable du coût du service de la dette, dont le remboursement des intérêts absorbe environ 20 % des dépenses publiques. En outre, le pays affiche aujourd'hui un excédent primaire de plus de 6 % du PIB.

Cette situation a l'effet d'un cercle vertueux pour le pays. Grâce à la confiance des marchés financiers, l'Italie peut poursuivre sa tâche titanesque de réduction de la dette et, par conséquent, du déficit public, ce qui ne fait que renforcer cette confiance. Le tournant politique s'est produit en automne 1997, lorsque le gouvernement Prodi est tombé à la suite du refus de ses alliés d'extrême gauche de voter le budget pour 1998. En l'espace d'une semaine, le premier ministre italien avait repris le contrôle de la situation et le budget a été adopté au nom de la participation de l'Italie à l'UEM. Il subsiste naturellement quelques doutes sur la capacité du pays à prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour réduire le coût croissant des retraites des fonctionnaires publics, mais le gouvernement a établi un programme ambitieux pour ramener le montant de sa dette en dessous du seuil de 60 % du PIB ainsi que des perspectives budgétaires sur trois ans. Au total, le processus de réforme a probablement plus de chance d'aboutir au sein de l'UEM qu'en dehors de celle-ci.

Compte tenu de l'amélioration des résultats économiques des pays d'Europe méridionale, les derniers irréductibles menés par l'Allemagne n'ont plus guère d'arguments pour demander l'exclusion de ces pays, d'autant plus que le traité ne prévoit aucun critère de stabilité politique. Quelles que soient les craintes des Allemands à l'égard de l'Italie, celles-ci se fondent davantage sur le passé que sur la situation actuelle. Si les chiffres pour 1996-97 sont "fiabiles" et si les dispositions du traité sont respectées, les Allemands n'ont guère de chances de pouvoir organiser une coalition contre les Italiens en mai 1998. Cela équivaldrait à une véritable déclaration de guerre.

Par ailleurs, l'exclusion d'une économie de la taille de celle de l'Italie ne serait pas sans conséquences pour le marché unique. La France, un des principaux partenaires commerciaux du pays, a de bonnes raisons de redouter une lire "pirate". En juin 1995, le président Chirac a provoqué un incident diplomatique auprès du premier ministre italien, Lamberto Dini, lorsqu'il s'est plaint de la faiblesse de la lire. M. Dini a très justement fait remarquer que les pays qui demandaient l'appréciation de la lire en 1995 étaient ceux-là mêmes qui avaient exigé sa dévaluation en été 1992. En 1995, la Commission européenne a heureusement rejeté les demandes de compensations de la France pour les fluctuations monétaires qui portaient préjudice à ses exportations de meubles, de voitures et de projets aérospatiaux.

Martin Wolf, du *Financial Times*, a un jour critiqué l'idée selon laquelle un marché ne peut être complet sans monnaie unique :

"Un marché unique est une simple union douanière plus intégrée. Parfois, un marché unique de biens et services, associé à des marchés du travail nationaux distincts, comme c'est le cas au sein de l'Union européenne, a besoin de plusieurs monnaies pour mieux fonctionner (...). Comme dans tous les domaines de l'économie, c'est une simple question de coûts et de bénéfices."

Pourtant, il ne fait aucun doute que l'introduction d'une monnaie unique aura un impact très positif sur le marché unique, et pas seulement à cause de la réduction très médiatisée du coût des opérations financières. Étant donné que ceux-ci ne représentent que quelque 0,4 % du PIB de l'Union européenne, les économies seront minimes. L'élément le plus important est intangible : il s'agit de l'essor que connaîtront les investissements et l'activité économique transfrontalière dès lors que les entreprises ne seront plus freinées par le risque des taux de change ou le coût des opérations de couverture.

Au sein de l'Union, la combinaison d'un marché unique hautement compétitif et d'une inflation faible rend les entreprises extrêmement sensibles aux fluctuations, même infimes, des taux de change. Ceci explique en grande partie le soutien des grandes entreprises au projet.

Si les entreprises ont bénéficié de la suppression des obstacles à la libre circulation des biens, des services et des capitaux, les gouvernements ont continué à prendre des mesures pour protéger leurs marchés nationaux. La Commission européenne publie régulièrement les infractions relevées. La tentation d'adopter des mesures protectionnistes est d'autant plus forte que les gouvernements peuvent prendre l'excuse que les autres pays fraudent en manipulant les taux de change.

Il est tout à fait fantaisiste de s'imaginer que le Royaume-Uni puisse jouer sur la valeur de sa monnaie pour doper ses exportations par des dévaluations compétitives tout en continuant de bénéficier sans conséquence aucune des avantages du marché unique. Le gouvernement britannique pourrait affirmer que le taux de change n'est que le reflet de la santé de l'économie et que les dévaluations compétitives n'existent pas. Toutefois, il ne fait aucun doute que les dispositions du traité de Maastricht, dont le Royaume-Uni est signataire, seraient invoquées à un moment ou à un autre. En vertu du traité, tous les États membres sont tenus de considérer les taux de change comme une question d'intérêt commun. Même si le traité ne prévoit pas de sanctions, le groupe euro serait fortement tenté de prendre des mesures contre les exportations britanniques. En outre, en tant qu'arbitre indépendant et gardienne des traités, la Commission européenne ne ferait aucune faveur aux Britanniques. La conclusion est évidente : dans l'Union européenne d'aujourd'hui, les États membres ne sont plus guère en mesure de mener une politique séparée des taux de change.

RÉUSSIR L'UEM

Le nouveau gouvernement travailliste s'est engagé à ne pas entraver la progression vers l'union monétaire, qui s'accélère durant la présidence britannique au premier semestre 1998. Mais si les risques liés au lancement de l'UEM le 1er janvier 1999 sont gérables, ils n'en demeurent pas moins importants.

Le calendrier est chargé. En vertu du traité de Maastricht, l'Union doit sélectionner les participants à l'UEM et veiller à ce que la BCE soit prête à mettre en oeuvre une politique monétaire unique au 1er janvier 1999. À cette fin, elle devra faire preuve de beaucoup de diplomatie, prendre certaines décisions difficiles concernant les postes à pourvoir et pouvoir compter sur le rôle de médiateur de la présidence britannique.

Le processus a démarré en mars 1998, lorsque la Commission européenne et l'Institut monétaire européen ont publié leurs rapports sur les progrès réalisés par les différents pays à l'égard des critères d'éligibilité à l'UEM. La décision finale dépendra moins des résultats obtenus en 1997, contrairement à ce que beaucoup ont pu croire lors du débat sur les décimales en Allemagne, que de la capacité de maintien à long terme des politiques actuelles.

En tant qu'arbitre indépendant, l'IME a un rôle primordial. Son avis est fondé sur d'autres évaluations indépendantes, dont celles du Fonds monétaire international et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui assurent un suivi permanent des économies européennes. Les rapports de l'IME et de la Commission feront l'objet de débats au sein des États membres, et notamment au Bundestag allemand. Le Parlement européen est également habilité à donner son avis.

Il se peut que les marchés traversent une période d'instabilité entre le moment où l'IME et la Commission présenteront leurs recommandations et celui où le sommet rendra sa décision officielle. Pour réduire ce risque, les dirigeants européens se sont engagés à annoncer les taux de conversion bilatéraux entre les participants à l'UEM dès le mois de mai 1998, en même temps que la liste des

pays reçus. La dernière pièce du puzzle s'est mise en place au début du mois de mars avec la réévaluation de 4 % de la devise irlandaise et l'entrée de la drachme dans le mécanisme de taux de change, manifestant ainsi l'intention de la Grèce de participer à l'UEM au 1er janvier 2001. Pour peu que le choix final des participants à l'UEM soit crédible et qu'il n'y ait pas de surprises, tout porte à croire que les taux de change resteront stables jusqu'à leur fixation irrévocable le 1er janvier 1999.

Si la nomination des hauts responsables de la Banque centrale européenne intéresse peu les marchés financiers, elle demeure une décision sensible sur le plan politique. L'accrochage diplomatique relatif à la nomination du président de la Banque en a largement témoigné. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, Wim Duisenberg, qui a succédé à Alexandre Lamfalussy à la tête de l'IME en juillet 1997, fait figure de favori. M. Lamfalussy, qui possède un sens aigu de la politique, s'est retiré à temps pour permettre à Wim Duisenberg de se faire un renom et de prendre ainsi la première place dans la course pour la direction de la BCE, reflétant les intérêts d'un confortable club de gouverneurs.

La nomination surprise, par le président Chirac, de Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France, est une manœuvre purement politique destinée à contraindre les socialistes à soutenir un Français au poste le plus prestigieux du secteur bancaire international et à montrer clairement que la désignation du président de la BCE revient aux dirigeants élus et non aux gouverneurs des banques centrales. Le Royaume-Uni ne prendra pas part à ces nominations, mais en sa qualité de président de l'Union européenne, il devra faire office de médiateur et parvenir à un accord sur l'équilibre des pouvoirs entre les petits et les grands pays candidats aux six places du directoire de la BCE.

Aucune de ces dispositions n'a trait aux principes économiques de l'UEM, qui demeurent toujours aussi problématiques. Dans un système de taux de change à moitié fixe, mais néanmoins ajustable, tel que le mécanisme de taux de change, il est toujours possible de remédier à un mauvais alignement des taux de change. Or, cette échappatoire va disparaître avec l'union monétaire. Le pacte de stabilité soutenu par les Allemands ne permet guère de procéder à un ajustement fiscal en vue de faire face à un choc venu de l'extérieur. Les États membres ne sont pas davantage disposés à créer un nouveau mécanisme de financement à court terme ni à envisager un accroissement du budget de l'Union européenne.

Sur le plan politique, ce scénario n'est guère encourageant. L'UEM risque de devenir le bouc émissaire des déficiences économiques de l'Europe. Par ailleurs, comme l'a fait remarquer à plusieurs reprises Eddie George, gouverneur de la Banque d'Angleterre, les critères du traité de Maastricht portent davantage sur une convergence nominale que sur une convergence réelle réduisant, par exemple, les profondes disparités structurelles entre les économies européennes.

Une convergence réelle insuffisante pourrait être synonyme d'une baisse de la croissance ou d'une hausse du chômage dans certains pays. Il faudrait alors remédier aux déséquilibres par une combinaison de quatre mécanismes d'ajustement : un chômage de longue durée, une baisse des salaires, une migration ou des transferts de revenus de l'impôt. En clair, l'opération comporte d'énormes risques économiques.

Ces disparités ont été occultées par les efforts considérables consentis pour réduire l'inflation et les déficits publics. Mais elles transparaissent dans les divergences du taux de chômage, qui demeure inacceptable dans des pays comme la France ou l'Allemagne. Le nombre de sans-emplois, notamment parmi les jeunes, traduit l'absence de flexibilité des marchés de l'emploi, l'insuffisance de la formation et le refus persistant de s'attaquer au problème des coûts prohibitifs d'embauche de la main-d'oeuvre.

Depuis la publication, il y a quatre ans, du livre blanc de Jacques Delors sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, les gouvernements européens en sont venus à accepter les arguments en faveur d'une réforme du marché de l'emploi. Mais ils n'ont toujours pas la volonté politique nécessaire pour procéder aux changements requis. C'est particulièrement vrai en France, où le nouveau gouvernement de gauche se montre tout aussi hésitant que son prédécesseur de droite à réformer un secteur public protégé. Paradoxalement, c'est moins le cas en Italie, où les coalitions successives de droite comme de gauche ont réalisé des progrès constants.

Pourtant, les gouvernements français et italien se sont tous les deux engagés, sous la pression de la gauche traditionnelle, à instaurer une législation en faveur de la semaine de travail de 35 heures. Les employeurs y sont farouchement opposés et la coalition au pouvoir craint elle-même que l'imposition d'un cadre rigide en matière d'emploi ne compromette les avantages attendus de la monnaie unique et n'aggrave le problème du chômage, en particulier dans le Sud de l'Italie.

Jusqu'à présent, seul le gouvernement travailliste britannique a établi un lien direct entre la réforme du marché de l'emploi et une union monétaire saine et efficace. Tant que d'autres ne lui auront pas emboîté le pas, l'avenir de l'UEM restera incertain. Malgré leurs nombreuses déclarations en faveur de l'UEM en tant qu'objectif politique, la France et l'Allemagne n'envisagent pas son fonctionnement pratique de manière identique. La divergence entre les deux pays est de taille, car elle est intimement liée à leur propre culture politique.

Le miracle économique allemand de l'après-guerre repose sur une rigueur anti-inflationniste, qualifiée de culture de la stabilité. Le garant de cette culture est la Bundesbank, dont l'indépendance est inscrite dans la constitution. Il est de bon ton de souligner que les dirigeants politiques ont, à plusieurs reprises, annulé les décisions de la Bundesbank. L'exemple le plus célèbre a été la décision du chancelier Kohl de passer outre les appréhensions de la banque centrale pour assurer l'échange, au taux de un contre un, du mark (ouest-)allemand et du mark de l'Est après l'unification du pays. Mais ce sont là des exceptions qui confirment la règle. La stabilité *über alles* et la confiance dans la monnaie nationale, toutes deux garanties par des professionnels indépendants au dessus de la mêlée politique, exercent toujours une emprise considérable sur l'imaginaire allemand.

La tradition française est très différente. Même s'il s'est compromis, l'État français n'a pas été anéanti par la seconde guerre mondiale, contrairement à son homologue allemand. La tradition du dirigisme ou de l'interventionnisme d'État dans l'économie, qui remonte à l'époque de Colbert, il y a trois siècles, est profondément enracinée.

Par contre, la notion d'une banque centrale indépendante est nouvelle. La loi garantissant l'indépendance de la Banque de France – une condition nécessaire à la participation à l'UEM – n'a été adoptée qu'en 1994. En France, le transfert de la totalité des pouvoirs à des gouverneurs non élus reste inconcevable, ce qui explique pourquoi Lionel Jospin a différé l'adoption des dernières mesures législatives faisant de la stabilité des prix, et plus de la politique économique générale du gouvernement, la priorité de la Banque de France. Comme les Français l'ont souligné à maintes reprises, il convient de créer un contrepoids politique à la future Banque centrale européenne afin de coordonner les économies et de fixer la politique de change de l'euro.

Le Royaume-Uni peut combler ce fossé culturel en ménageant les traditions et les besoins des deux pays, qui ne se font pas une confiance aveugle. Au cours de négociations tendues sur le pacte de stabilité, l'ancien chancelier de l'échiquier Kenneth Clarke a montré la voie en se rangeant aux côtés des Allemands sur le principe de la discipline fiscale et aux côtés des Français sur les questions de responsabilité politique.

Comme on l'a vu, le pacte de stabilité est une tentative quelque peu artificielle de faire respecter la discipline fiscale parmi les États membres de la zone euro. Les détails importent moins que l'engagement solennel et contraignant d'éviter les déficits excessifs. Le pacte doit davantage être considéré comme un moyen de dissuasion que comme un mécanisme visant à imposer des amendes aux récalcitrants, qui peuvent toujours invoquer des circonstances exceptionnelles telles qu'une récession grave. Le gouverneur de la banque centrale d'un des États membres a comparé ces dispositions à une chambre de torture dont les instruments seraient trop atroces pour pouvoir être utilisés.

Le rôle de médiateur du Royaume-Uni pourrait revêtir une importance croissante au lendemain de l'UEM. Le défi consiste à concilier les exigences de la France, qui souhaite une politique volontariste en faveur de la croissance et de l'emploi, et le souhait de l'Allemagne d'éviter toute nouvelle inflation des dépenses communautaires, d'appliquer une discipline fiscale inflexible et de garantir l'indépendance de la BCE. Les tensions résultant de ces antagonismes se sont fait sentir lors du sommet d'Amsterdam et perdureront alors que l'Europe doit lutter contre un chômage qui frappe 18 millions de ses citoyens.

Le nouveau gouvernement travailliste propose une démarche novatrice qui allie une approche responsable des finances publiques et une politique souple du marché de l'emploi dans le cadre d'un État providence qui doit être réformé. Ce que Tony Blair a qualifié de "troisième voie" dans le discours-programme qu'il a prononcé devant le congrès socialiste européen à Malmö en mai 1997 pourrait permettre aux Britanniques de façonner le monde de l'après-UEM.

Toutefois, afin de gagner la confiance de la France, le Royaume-Uni devra se rapprocher de la position de celle-ci, qui est de mettre en place un nouveau gouvernement économique en Europe afin de contrebalancer l'union monétaire. En réalité, cette décision est moins difficile et moins controversée qu'il n'y paraît, dans la mesure où elle consiste simplement à reconnaître le rôle primordial du Conseil ÉCOFIN, qui réunit les ministres des Finances, dans la définition du cadre de la politique macroéconomique. Les Français espèrent que les questions d'inflation et de discipline fiscale s'inscriront dans un ensemble plus vaste comprenant la politique fiscale et l'emploi.

La mission du Conseil ÉCOFIN a considérablement évolué depuis la signature du traité de Maastricht et l'introduction, en 1994, des procédures qui contraignent les ministres des Finances à soumettre le programme économique et le budget de leur pays à l'appréciation de leurs pairs. Ce droit de regard, destiné à favoriser la convergence des politiques nationales, s'intensifiera après l'entrée en vigueur de l'UEM et les Britanniques doivent s'en réjouir. Il est également dans l'intérêt du Royaume-Uni de renforcer le Conseil ÉCOFIN afin de contenir la puissance potentielle du nouveau groupe Euro X.

Si elle est correctement gérée, la coordination de la politique économique européenne ne devrait guère poser de problèmes aux Britanniques. L'État nation sera toujours libre de décider de ses politiques fiscales et de l'emploi, même s'il devra tenir compte de contraintes communes.

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Chaque élargissement de l'Union européenne provoque invariablement un choc culturel de part et d'autre. L'adhésion d'un Royaume-Uni postcolonial a mis fin à l'intimité d'un club composé de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Bénélux. L'entrée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal a déplacé le centre de gravité vers le Sud et a considérablement accru la demande de ressources financières supplémentaires. En 1995, l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède a introduit les notions de transparence, d'égalité des chances et de libre échange dans le cénacle très fermé, majoritairement masculin et dépensier qui a longtemps détenu le pouvoir à Bruxelles.

Rien – pas même l'élargissement à la péninsule ibérique – ne peut être comparé à la perspective d'adhésion des 11 candidats que sont la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et Chypre. Si la population de l'Union européenne augmentera d'un tiers pour atteindre près de 500 millions d'habitants, la hausse du produit intérieur brut total ne dépassera pas 5 %. Même si la Grèce, l'Espagne et le Portugal n'étaient pas des pays riches, ils avaient une économie de marché et disposaient de sociétés civiles relativement développées ainsi que d'ordres juridiques solides qui avaient survécu à la dictature. À l'inverse, les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale ont passé plus de 40 ans dans un système politique et économique qui n'a pas évolué.

Pour accueillir les pays d'Europe orientale, l'Union européenne devra réformer son mode de fonctionnement en simplifiant ses institutions et son processus décisionnel, qui n'ont guère changé en 40 ans. Pour les gouvernements, cela signifie une remise en cause de leur droit de veto, de leur droit de disposer d'un commissaire à Bruxelles, voire de leur droit à travailler dans leur propre langue. Il conviendra enfin de réformer et d'adapter les politiques fondamentales de l'Union, telles que les aides régionales ou la PAC, qui bénéficient toutes deux du soutien de groupes d'électeurs influents et qui, par conséquent, seront difficiles à amender.

Le Royaume-Uni peut jouer un rôle décisif dans la formation d'une coalition d'États membres favorables à un élargissement précoce. Il bénéficie en effet d'une position privilégiée de par son engagement de longue date en faveur de l'élargissement de l'Union au delà de la ligne Oder-Neisse, dans le cadre d'un impératif stratégique visant à ancrer à l'Ouest les nouvelles démocraties et leurs économies de marché. Par ailleurs, les Britanniques considèrent moins l'élargissement comme une menace pour les droits et privilèges existants que comme un moyen d'accès à de nouveaux marchés. Un élargissement réussi pourrait orienter l'Union dans une direction favorable au Royaume-Uni.

Mais, pour parvenir à ses fins, le gouvernement travailliste doit trouver un juste équilibre entre ce que l'on pourrait qualifier de "vieille" et de "nouvelle" Europe. Même si l'entrée d'économies agricoles telles que la Pologne peut l'aider à réformer la PAC, il y a des limites à ne pas dépasser. Un lien trop manifeste entre cette réforme et l'élargissement pourrait provoquer une réaction virulente en France et dans les pays méditerranéens. Par ailleurs, une Union comptant plus de 20 membres nécessitera de toute évidence un réexamen du droit de veto national. Cette situation peut servir les intérêts du Royaume-Uni, qui préconise le renforcement du vote à la majorité dans le domaine commercial afin de réduire les pressions protectionnistes susceptibles de découler de l'adhésion de pays de l'Est moins nantis.

Un fossé s'est déjà creusé entre les États membres favorables à un élargissement précoce et ceux qui préfèrent reporter le processus. Les premiers, à savoir le Royaume-Uni, le Danemark, la Finlande et la Suède, sont soutenus par une Allemagne déchirée entre de puissants intérêts agricoles et l'engagement stratégique du chancelier Kohl de stabiliser les frontières orientales du pays par l'entrée de la République tchèque, de la Pologne et de la Hongrie.

Le Bénélux soutient nominalement l'élargissement, mais rechigne à voir sa position affaiblie au sein de l'Union, à moins que celle-ci n'évolue explicitement vers un plus grand fédéralisme. Quant aux pays méditerranéens, Espagne en tête, ils considèrent avant tout l'élargissement en termes de pertes financières nettes ainsi que comme une "manoeuvre" de l'Allemagne pour déplacer le centre de gravité politique vers le Nord et l'Est. Enfin, comme le souligne fréquemment le premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker, l'élargissement ne bénéficie du soutien politique d'aucun groupe particulier au sein de la population européenne.

La base de discussion est l'Agenda 2000, que la Commission européenne a publié en juillet 1997 et qui évalue les mérites des dix candidats. Les avis de la Commission se fondent sur les critères adoptés lors du sommet de Copenhague en 1993 ; ceux-ci stipulent que les candidats doivent disposer d'une économie de marché viable, respecter la primauté du droit, les droits de l'homme et les minorités ethniques et être en mesure d'adopter l'acquis communautaire ainsi que l'union monétaire. Ces critères exigent également que l'Union européenne soit elle-même suffisamment intégrée et dispose de procédures suffisamment simplifiées pour pouvoir accueillir les nouveaux membres.

La Commission a recommandé l'ouverture d'un premier cycle de négociations d'adhésion avec Chypre ainsi que cinq autres pays : la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie et la Slovénie. Cinq autres pays n'ont pu franchir cette première étape, à savoir la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie.

Hans van den Broek, le commissaire chargé de l'élargissement, a dû résister à des pressions considérables, aussi bien au sein de la Commission qu'en dehors de celle-ci, visant à réduire cette première vague de candidats à la République tchèque, à la Pologne et à la Hongrie, invités à devenir membres de l'OTAN en juillet 1997. Lors du sommet de Luxembourg en décembre 1997, les dirigeants européens ont approuvé la liste établie par la Commission.

Malgré l'accord conclu à Luxembourg, les intérêts géopolitiques continueront à peser sur le processus d'élargissement. Les Suédois, soutenus par les Danois et les Italiens, avaient souhaité que les négociations soient simultanément engagées avec les 10 pays candidats, essentiellement en vue de soutenir la Lettonie et la Lituanie, les deux États baltes non retenus. Quant à la France, elle continuera vraisemblablement à défendre la cause du nouveau gouvernement réformiste de Roumanie, un pays traditionnellement francophile.

Un dilemme subsiste quant à la Slovaquie. Les responsables ont estimé que la candidature du gouvernement de Bratislava était en bonne voie de répondre aux critères de performance économique, mais qu'elle présentait des carences notables sur des aspects politiques tels que la liberté d'association, la primauté du droit, les institutions démocratiques ou les droits des minorités. De tous les pays candidats, la Slovaquie a été le seul à recevoir un avis négatif dans ce domaine.

L'Union doit éviter de créer de nouvelles frontières à travers le continent tout en encourageant les pays candidats qui ont le plus avancé sur la voie des réformes économiques, tels la République tchèque, la Pologne ou la Hongrie. L'Union a ainsi institué une conférence paneuropéenne réunissant l'ensemble des États membres et des pays candidats, dont la première réunion a eu lieu à Londres en mars 1998. Elle a également adopté le projet de "partenariats pour l'adhésion", soumis par la Commission, en vue d'apporter une assistance financière aux candidats et de procéder à une évaluation régulière de leurs progrès.

Mais l'ensemble du processus d'élargissement pourrait encore échouer si le différend entre Chypre et la Turquie n'est pas résolu. Divisée en deux, l'île de Chypre est assurée de participer aux négociations d'adhésion grâce aux pressions exercées par la Grèce. Toutefois, en l'absence d'accord entre les communautés grecques et turques de l'île, la décision d'entamer les pourparlers paraît particulièrement risquée.

Les optimistes soutiennent que les avantages économiques liés à l'adhésion encourageront les Chypriotes turcs du nord à se réconcilier avec la communauté grecque installée au sud. Mais ce point de vue sous-estime l'animosité personnelle et le manque de confiance qui opposent Rauf Denktaş et Glafcos Clerides, les dirigeants vieillissants des deux communautés. En outre, tout accord reste tributaire du rapprochement entre les deux parrains respectifs que sont la Grèce et la Turquie.

Or, ce rapprochement ne semble guère probable compte tenu de la rupture virtuelle des relations entre l'Union européenne et la Turquie à la suite du sommet de Luxembourg. Les chefs de gouvernement ont placé la Turquie, dont la première demande d'adhésion remonte à 1963, dans un groupe de candidats de troisième zone : relégué au dernier rang, le pays ne participera ni à la première ni à la deuxième vague des négociations, dont les pays bénéficieront de partenariats pour l'adhésion. L'Union a certes reconnu que le pays était en principe éligible, mais les propos de Jean-Claude Juncker selon lesquels l'Union européenne ne peut accueillir des tortionnaires n'étaient guère faits pour ménager les susceptibilités turques.

En réponse, la Turquie a décliné l'invitation à la conférence de Londres et a déclaré qu'elle pourrait retirer sa demande d'adhésion. Le pays a aussi menacé d'intégrer le nord de Chypre si l'Union accueillait les Chypriotes grecs. La virulence de la réaction s'explique par l'exaspération des Turcs face au traitement que leur inflige l'Union européenne. La Grèce s'est montrée très habile à mobiliser les militants des droits de l'homme au sein du Parlement européen pour qu'ils bloquent l'aide financière promise à la Turquie de longue date. Par ailleurs, lors d'une réunion des dirigeants des partis démocrates chrétiens d'Europe, ceux-ci ont annoncé que la Turquie ne pouvait être admise, car elle était majoritairement musulmane.

Le chancelier Kohl fait partie des dirigeants européens les plus réticents vis-à-vis de l'adhésion de la Turquie. Il connaît l'opinion de nombreux Allemands, qui estiment qu'il y a déjà suffisamment de Turcs en Allemagne : "Nous acceptons d'abandonner notre monnaie, nous acceptons même les Polonais, mais ne nous demandez pas de laisser entrer les Turcs aussi."

Il est vrai que l'adhésion de la Turquie à l'Union dans un avenir proche poserait de réels problèmes : les 60 millions de Turcs sont pauvres, on relève effectivement des pratiques de torture dans les commissariats de police et les prisons, l'armée est trop présente sur la scène politique et le pays ne parvient à répondre à l'insurrection kurde que par la violence. Néanmoins, l'Union européenne doit s'efforcer de nouer le dialogue avec ce pays, par le biais de la conférence européenne par exemple, afin de renforcer son ancrage à l'Occident. Membre fidèle de l'OTAN, la Turquie est un des rares pays du Moyen-Orient à être en grande mesure démocratique. Comme le font remarquer à juste titre les Américains, le pays constitue un rempart possible contre le fondamentalisme islamiste.

Le Royaume-Uni, qui est un des seuls États membres à entretenir de bonnes relations avec Ankara, peut jouer un rôle essentiel en associant plus étroitement la Turquie à l'Union. Il doit veiller à ce que l'acceptation, par l'Union, du principe d'éligibilité de la Turquie apparaisse sincère et non pas forcée. Il convient de donner à la Turquie une série de critères objectifs qu'elle puisse aspirer à remplir au cours des prochaines décennies et de lui assurer que les négociations d'adhésion débiteront lorsqu'elle les aura atteints. Une attitude plus positive de la part de l'Union pourrait encourager des réformes politiques et économiques bénéfiques pour le pays. Un rapprochement entre l'Union et la Turquie devrait également favoriser un climat de détente qui permettrait à l'ensemble des parties de parvenir à un accord sur Chypre.

De tous les défis liés à l'élargissement, la sélection des pays admissibles est probablement le plus facile. Par contre, le plus ardu sera probablement celui des ressources financières. La Commission européenne affirme que l'élargissement peut être financé sans réelle augmentation du budget de l'Union. C'est également l'avis de contributeurs nets tels que la France, l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni. Ils ont clairement fait savoir que leur contribution nationale n'augmenterait pas au

cours du programme budgétaire 1999-2006, les Allemands et les Néerlandais sollicitant même une réduction nette.

L'Agenda 2000 tente de concilier les intérêts des bénéficiaires nets et ceux des contributeurs nets au budget. On a toutes les raisons de penser que l'élargissement sera financé dans le cadre du plafond actuel de 1,27 % du produit intérieur brut de l'Union dans la mesure où tout nouvel accord budgétaire nécessiterait l'unanimité des 15 États membres. Le Royaume-Uni doit soutenir le point de vue de la Commission, qui repose sur les éléments suivants :

L'UEM

Les gouvernements des États membres ne sont pas prêts à accroître leur contribution au budget de l'Union pour financer l'élargissement alors qu'ils réalisent déjà des sacrifices considérables sur le plan national pour satisfaire le critère de déficits publics en vue de l'UEM.

L'Allemagne

Les deux "paquets" Delors, respectivement adoptés en 1988 à Bruxelles et en 1992 à Édimbourg, ont été en grande partie financés par la générosité d'Helmut Kohl. En 1988, l'Allemagne avait les moyens de payer ; en 1992, Helmut Kohl était prêt à desserrer les cordons de la bourse par simple reconnaissance pour l'unification allemande. Mais depuis l'unification, le pays s'est appauvri et a réduit ses dépenses.

La capacité d'absorption

La Commission indique qu'il ne serait guère judicieux d'accorder aux nouveaux membres un accès total aux aides régionales dans la mesure où ils ne sont pas en mesure d'utiliser la totalité des fonds de manière productive. Elle estime en effet qu'ils ne pourront absorber efficacement plus de 4 % de leur PIB ; la limite s'impose donc d'elle-même. Les Britanniques considèrent que ce chiffre est déjà trop élevé.

La réduction consentie au Royaume-Uni

Les contributions au budget de l'Union se composent d'une partie des droits de douane et des recettes de TVA ainsi que d'un versement basé sur une évaluation générale de la richesse par habitant. Au terme d'une lutte acharnée avec ses partenaires européens, Mme Thatcher était parvenue à obtenir une réduction de la contribution du Royaume-Uni qui a été confirmée par l'accord budgétaire d'Édimbourg en 1992. Le projet de la Commission ne modifie pas cet acquis, mais indique qu'il fera probablement l'objet d'un réexamen dans le cadre des négociations budgétaires qui débiteront en 2006.

Le Royaume-Uni devra donc ménager à la fois les contributeurs nets, tels que l'Allemagne ou les Pays-Bas, qui réclament des réductions analogues, et les bénéficiaires nets, Espagne en tête, qui entendent préserver à tout prix leur position financière privilégiée. Un soutien trop marqué en faveur des Allemands et des Néerlandais risque de déboucher sur un veto des pays du Sud à l'égard d'un élargissement précoce. Toutefois, en sa qualité de contributeur net au budget, le Royaume-Uni a tout intérêt à réduire les coûts des aides régionales, d'autant qu'il est susceptible de se trouver désavantagé par les nouveaux critères d'éligibilité aux Fonds structurels.

Le Royaume-Uni devra probablement céder du terrain sur la question du Fonds de cohésion, créé en 1992 pour réduire les disparités économiques entre les pays les plus défavorisés (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne) et le reste de l'Union, et dont la dotation est de plusieurs milliards de dollars. L'Espagne soutient que la participation espagnole, portugaise et irlandaise à l'UEM ne doit pas

remettre en question leur accès aux ressources du Fonds de cohésion tant que leur PIB par habitant restera inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Elle obtiendra probablement satisfaction sur ce point. Le meilleur compromis auquel Tony Blair puisse arriver est la disparition progressive du Fonds de cohésion au début du siècle prochain et l'adoption d'une clause destinée à garantir un réexamen approfondi de la totalité des aides régionales en 2006.

La réforme de la PAC constitue la seconde difficulté de taille. L'Agenda 2000 a adressé un message clair aux agriculteurs et aux consommateurs : le statu quo ne perdurera pas. Sans réforme, la Commission estime que l'augmentation de la production agricole générera un excédent céréalier de 58 millions de tonnes, soit deux fois plus que le record précédent, alors que les excédents de viande de boeuf s'élèveront à 1,5 million de tonnes, soit 50 % de plus que le record de 1980. Par ailleurs, l'ouverture de nouvelles négociations sur l'agriculture est prévue en 1999 dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Celles-ci déboucheront vraisemblablement sur une limitation stricte des exportations communautaires, à moins que l'Union ne mette un terme au système de subventions à l'exportation qui rembourse aux agriculteurs la différence entre le prix de vente sur le marché communautaire et sur le marché mondial.

Mais la PAC exerce toujours une certaine fascination sur les responsables politiques européens. Il s'agit d'une des politiques "fondamentales" de l'Union, un symbole de la solidarité entre la ville et la campagne et entre le Nord et le Sud. Les partisans du changement doivent donc agir avec circonspection, notamment dans le cadre de l'élargissement. Comme l'a déclaré l'ancien premier ministre espagnol Felipe González, l'élargissement ne se fera pas au détriment des agriculteurs méditerranéens.

Les propositions de la Commission s'inspirent de la réussite des réformes McSharry en 1992, qui ont réduit les ressources consacrées aux interventions de soutien des prix et introduit des aides au revenu agricole. Auparavant, les agriculteurs produisaient sans tenir compte de la demande, car ils savaient qu'ils opéraient au sein d'un système de prix garantis.

Les propositions actuelles prévoient de réduire d'un tiers le niveau des prix de soutien afin d'encourager les agriculteurs à exporter dans le monde entier au lieu d'être financés par Bruxelles pour la production de stocks excédentaires. Les aides directes au revenu augmenteront, mais un plafond sera instauré pour éviter que la majeure partie de ces aides ne finisse dans l'escarcelle des grands producteurs céréaliers. Toutefois, les réformes ont un prix : le coût net de la PAC augmentera, car les aides directes dépasseront les économies réalisées grâce à la réduction des prix de soutien.

L'autre question clé est de savoir à quel moment les nouveaux États membres à l'Est seront autorisés à bénéficier de la PAC. L'extension aveugle de la PAC aux économies non réformées des pays d'Europe orientale aurait non seulement un coût prohibitif, mais contribuerait également à remplir les poches des agriculteurs et à créer une nouvelle nomenclature rurale.

Franz Fischler, le commissaire européen chargé de l'agriculture, estime que les pays d'Europe orientale auront besoin d'une période de transition de cinq à dix ans. Puisque les premiers candidats n'adhéreront probablement pas à l'Union avant 2002-2003 au plus tôt, l'élargissement de la PAC à l'ensemble de ces pays ne devrait pas avoir lieu avant 2010. Les véritables pourparlers sur la réforme de la PAC auront donc probablement lieu en 2006, en même temps que le prochain cycle de négociations sur le budget de l'Union. Dans ce domaine, les Britanniques maintiennent une ligne dure, comme s'ils étaient en mesure de démanteler la PAC, mais ils n'ont aucun intérêt à le faire, car en portant le coup de grâce à la PAC, ils provoqueraient le veto des pays du Sud à l'égard de l'élargissement. Par conséquent, la meilleure solution consiste à poursuivre lentement, mais sûrement, les réformes dans la voie tracée par M. McSharry.

Dans le cadre des négociations d'élargissement, le problème majeur est de savoir quand les candidats seront en mesure d'assumer pleinement les droits et les obligations (l'acquis) des 15 États membres actuels, notamment dans les domaines particulièrement sensibles de la politique sociale et de l'environnement. Il sera peut-être nécessaire de procéder à une harmonisation progressive des règles afin d'éviter que des normes différentes n'entravent les échanges. Mais exiger des candidats qu'ils assument l'entière responsabilité de ce processus engendrerait des coûts supplémentaires et saperait leur compétitivité au moment même où ils se préparent à affronter la concurrence du marché unique.

Au cours de leurs négociations d'adhésion qui, rappelons-le, ont duré plus de sept ans, l'Espagne et le Portugal ont tous deux été contraints d'accepter de longues périodes de transition pour leurs produits agricoles. Il serait donc surprenant qu'un pays comme l'Espagne, qui a dû accepter une période de transition de 20 ans dans le domaine de la pêche, fasse preuve d'une grande générosité envers les nouveaux arrivants de l'Est.

Toutefois, l'Espagne n'est pas la seule à se préparer en coulisses à d'âpres négociations. Dans le domaine de la libre circulation des travailleurs de l'Est, on peut s'attendre à ce que les Allemands – soi-disant de fervents partisans de l'élargissement – exigent des périodes de transition prolongées. L'idée de dentistes, de médecins ou de représentants d'autres professions libérales affluant à l'Ouest depuis la Pologne suffit à faire perdre raison à la plupart des responsables politiques allemands.

Une fois encore, le Royaume-Uni devra trouver un juste milieu entre deux approches contradictoires. D'un côté, il semble judicieux de promouvoir des périodes de transition minimales afin de garantir une adhésion aussi rapide que possible des pays d'Europe centrale. De l'autre, toutefois, les Britanniques ont tout autant intérêt que les Espagnols à veiller à ce que les nouveaux membres soient en mesure d'appliquer les normes minimales de réglementation des produits au sein du marché unique, ce qui suppose des périodes de transition plus longues. En termes tactiques, le Royaume-Uni devra peut-être pencher davantage en faveur de courtes périodes de transition lors des négociations, ne serait-ce que parce que de nombreux pays sont susceptibles de prendre cet argument comme prétexte pour garder fermées les portes du club le plus longtemps possible.

L'aspect le plus préoccupant de l'élargissement à l'Est est qu'il est de toute évidence tributaire du programme interne de l'Union. Un lancement réussi de l'UEM est devenu, à tort ou à raison, la condition essentielle de l'élargissement dans l'esprit d'un groupe de pays mené par la France, voire en Allemagne également. Or, le report de l'UEM provoquerait une crise politique et retarderait certainement l'élargissement.

Mais l'élargissement est également tributaire de nouvelles réformes constitutionnelles. La Commission européenne entend organiser une nouvelle conférence intergouvernementale le plus tôt possible après l'an 2000 afin de simplifier le processus décisionnel et le fonctionnement des institutions avant l'arrivée de nouveaux membres. À l'heure actuelle, personne ne prévoit une CIG aussi longue que celle de Maastricht ou d'Amsterdam, mais il est trop tôt pour préjuger d'un débat qui doit se dérouler entre les 15 États membres actuels. L'élargissement pourrait aisément prendre du retard faute d'accord sur les réformes institutionnelles.

Des facteurs extérieurs pourraient également bouleverser le calendrier de l'Union. L'élargissement de l'alliance militaire atlantique affectera presque certainement celui de l'Union, du moins indirectement. L'Union a clairement indiqué qu'elle ne peut servir de lot de consolation pour les candidats malheureux à l'OTAN, mais la pression est bien présente. Ainsi, de nombreux Américains souhaitent que l'Union se hâte d'accueillir les trois États baltes, car l'OTAN n'est pas disposée à le faire dans un avenir proche.

La Russie, qui jusqu'à présent a fait preuve de bienveillance à l'égard de l'élargissement de l'Union alors qu'elle est hostile à l'expansion de l'OTAN, peut changer de position dans les années à venir.

Les États baltes, dont l'Estonie qui abrite une forte minorité russe, constituent de toute évidence des points sensibles. En conséquence, l'évolution de la situation dépendra de la façon dont l'Union européenne gèrera ses relations bilatérales avec Moscou, et notamment ses projets de renforcement de l'accord de partenariat et de coopération, ainsi que ses relations commerciales.

La Roumanie et la Slovaquie, qui comptent d'importantes minorités hongroises, constituent également des zones de tensions potentielles. Elles auront besoin de tout le soutien nécessaire pour ne pas revenir sur leurs engagements envers la Hongrie voisine à propos des droits des minorités. Pour sa part, la Hongrie a encore plus intérêt à ne pas alimenter les tensions, dans la mesure où elle semble faire partie de la première vague d'adhésions.

L'élargissement ne réussira que s'il apparaît comme un processus d'intégration qui offre de réelles perspectives d'adhésion et dont le coût est supportable par les États membres actuels. Le processus sera indubitablement plus long que d'aucuns l'ont prévu. Mais il n'est pas exclu que les populations de certains des pays candidats changent d'avis sur l'appartenance à l'Union et estiment que la participation à l'OTAN suffit à leur besoin de sécurité. L'engouement actuel pour l'adhésion dans des pays tels que la République tchèque ou la Pologne paraît excessif et pourrait aisément retomber si, comme cela semble être le cas, l'Union se présente de plus en plus comme une structure bureaucratique qui ne tient pas compte des identités nationales ni des pressions compétitives de l'économie mondiale.

Ce sont là des inquiétudes que le Royaume-Uni nourrit à l'égard de l'Union européenne depuis de nombreuses années. Il peut trouver dans les nouvelles économies de marché démocratiques d'Europe orientale des alliés spontanés pour peser sur l'orientation future de l'Union et se trouver ainsi du bon côté de l'histoire.

CONCLUSION : UNE "STRATÉGIE RELAIS" POUR LE ROYAUME-UNI

La plupart des Britanniques estiment souhaitable que le Royaume-Uni fasse partie des membres influents de l'Union européenne. Mais compte tenu de l'importance primordiale de l'UEM au sein de celle-ci, le pays ne peut prétendre à une position prédominante tant qu'il ne participera pas à la monnaie unique. En attendant, afin de peser de tout son poids dans l'Union, il doit adopter une "stratégie relais" qui reconnaisse que l'UEM dominera l'essentiel des débats de l'Union et que de nombreuses autres politiques lui seront subordonnées. Mais cette stratégie peut également valoriser les atouts précieux du Royaume-Uni dans des domaines tels que l'emploi, la diplomatie ou la défense ainsi que l'opinion favorable dont bénéficie le nouveau gouvernement auprès de nombreux Européens.

Premier point : s'engager à participer à l'UEM

Le gouvernement travailliste a promis de contribuer de façon responsable à la naissance de la monnaie unique. C'est bien, mais il peut mieux faire.

La sélection, en mai 1998, des membres fondateurs de l'UEM aura un impact psychologique considérable. Pour de nombreux Européens, dont les Britanniques, c'est à cette date que la monnaie unique deviendra une réalité tangible. Tony Blair se verra alors offrir une seconde chance d'affirmer l'intention du Royaume-Uni de participer à l'UEM dès que l'opportunité économique s'en présentera, ce qui irait au delà de la déclaration très prudente de Gordon Brown à la Chambre des communes en novembre 1997.

Même si Tony Blair rechigne toujours à se fixer un calendrier théorique, il pourrait témoigner de sa volonté de rejoindre le nouveau mécanisme de taux de change actuellement en cours de création pour

les pays ne participant pas à la zone euro. Ce mécanisme plus flexible sera très différent de l'ancien système des marges étroites de fluctuations, que de nombreux Britanniques associent toujours à la sombre récession de 1990-92. On est en droit de se demander si le souhait déclaré du gouvernement travailliste de garantir une "période de stabilité" avant de prendre part à l'UEM est réaliste s'il maintient le pays à l'écart de tout système de taux de change.

Il va sans dire que le gouvernement devra organiser une opération de charme pour faire accepter par la population la participation du pays à un second mécanisme de taux de change. Il devra démontrer, par exemple, que le pays avait rejoint l'ancien mécanisme au mauvais moment et au mauvais taux et que la reprise de l'économie britannique s'était amorcée avant même que la livre ne sorte du mécanisme en septembre 1992. Si le gouvernement change sa politique actuelle et décide de participer au nouveau mécanisme, une partie de la bataille pour l'UEM sera déjà gagnée : la livre devra entrer dans le mécanisme à un taux beaucoup plus faible, ce qui réduira les risques liés à une future participation à l'euro. Dans tous les cas, sans stratégie de communication vigoureuse, un référendum sur l'UEM n'a aucune chance de réussir. Si le gouvernement entend réellement mener à bien sa politique sur l'UEM, il devra tôt ou tard prendre le risque d'affronter le courroux de la presse populaire.

Une déclaration d'intention sur la participation au nouveau mécanisme de taux de change contribuerait également à abaisser le taux de change de la livre, ce qui stimulerait les exportations et l'afflux d'investissements et donnerait un coup de fouet à la croissance tout en favorisant le rapprochement de cycle de l'économie britannique de celui du continent. Enfin, l'adhésion au mécanisme permettrait de satisfaire à ce que beaucoup considèrent comme une des conditions essentielles fixées par le traité de Maastricht pour la participation à l'UEM. Cet acte renforcerait l'influence du pays en levant un doute persistant sur la détermination du Royaume-Uni à respecter l'esprit et la lettre du traité.

Deuxième point : influencer l'évolution de l'UEM

Puisqu'il a choisi de ne pas prendre part à la première vague de l'UEM, le Royaume-Uni doit trouver le moyen d'influencer le processus de l'extérieur. Son faible taux de chômage et sa politique de l'emploi – manifestement efficace – constituent ses atouts les plus précieux. En acceptant les dispositions sociales du traité de Maastricht, le gouvernement travailliste a commencé à lever les craintes de ceux qui soupçonnent le pays de chercher à imposer une flexibilité de l'emploi à l'américaine. La "troisième voie" travailliste, qui met l'accent sur la modération fiscale, l'enseignement et la formation et des normes minimales de protection sociale, a de bonnes chances de s'imposer en Europe.

Le message britannique pourrait bien trouver une oreille attentive en Allemagne, où les classes politiques ne savent comment réformer un État providence trop généreux et renforcer la compétitivité du pays dans une économie mondialisée. Il pourrait également contribuer à détourner le gouvernement de gauche français de sa propension à mettre en oeuvre un dirigisme dépassé digne des années 70. En novembre 1997, le sommet européen sur l'emploi a révélé l'attrait de la solution de Tony Blair pour de nombreux partis : celle-ci a en effet été applaudie aussi bien par José María Aznar, représentant la coalition de centre droit en Espagne, que par le gouvernement italien de centre gauche de Romano Prodi.

En mettant l'accent sur la politique de l'emploi, les Britanniques rappellent de manière opportune à tous les gouvernements que l'UEM nécessitera une plus grande flexibilité du marché du travail. La flexibilité demeure un puissant antidote contre le chômage, qui menace de saper l'indépendance de la Banque centrale européenne en alimentant les pressions politiques en faveur d'une politique monétaire moins stricte. Cette situation pourrait à son tour provoquer une hausse de l'inflation ainsi que de graves tensions entre les gouvernements et la banque centrale, compromettant ainsi l'ensemble du projet de l'UEM.

Troisième point : défendre la cause de l'élargissement

En mars 1998, le Royaume-Uni présidera l'ouverture des négociations d'élargissement avec cinq pays d'Europe centrale et orientale, plus Chypre. Il doit veiller à ce que ces négociations ne se résument pas à un cérémonial, mais donnent rapidement lieu à des échanges constructifs. La tâche ne sera pas aisée, car la France et l'Allemagne auront l'esprit occupé par la préparation de l'UEM et le lancement de l'euro le 1er janvier. Il faudra par ailleurs rassurer les sceptiques, qui estiment que l'élargissement à l'Est menace les privilèges des membres actuels du club. Bien entendu, le Royaume-Uni doit promouvoir l'élargissement, mais il doit également être disposé à partager les commandes, notamment avec l'Allemagne et les pays scandinaves. Si la crainte de ne plus bénéficier d'aides régionales et agricoles incite naturellement certains États membres méditerranéens à faire traîner les choses, les Européens du Nord, par contre, ont un intérêt commun à favoriser l'élargissement.

Le handicap majeur du Royaume-Uni est que les raisons qui le poussent à soutenir l'élargissement sont souvent considérées comme suspectes. Aujourd'hui encore, à Bruxelles, des responsables chevronnés soutiennent que les Britanniques utiliseront l'élargissement, associé à l'absence de réforme des institutions européennes, pour saper l'efficacité de l'Union. Les Britanniques doivent donc réfléchir aux moyens de dissiper ces soupçons. Ils pourraient, par exemple, établir des relations de haut niveau avec les Français, les Allemands, les Italiens et les Espagnols afin de débattre des réformes institutionnelles nécessaires pour assurer le bon fonctionnement d'une Union de plus de 20 membres.

Les conclusions de ces échanges pourraient constituer un schéma directeur pour l'avenir qui comprendrait aussi bien des mesures pratiques, telles que la tenue de réunions, les langues de travail ou la représentation extérieure, que des questions formelles, telles que le nombre de commissaires ou la pondération des voix entre les petits et les grands pays. Ce schéma contribuerait à combler le vide intellectuel qui existe aujourd'hui sur le fonctionnement d'une Union élargie au début du XXI^e siècle.

Il permettrait également de préparer la prochaine conférence intergouvernementale, qui devra répondre aux questions que le sommet d'Amsterdam a laissées en suspens. Mais ce schéma institutionnel ne doit pas être rendu public avant la ratification du traité d'Amsterdam pour éviter que l'évocation d'autres réformes n'obscurcisse le débat sur le traité lui-même (à l'instar de la ratification mouvementée du traité de Maastricht).

Quatrième point : renforcer la politique étrangère et de sécurité commune

Sans le Royaume-Uni, les efforts déployés par l'Europe pour mettre en place une politique étrangère et de sécurité commune ne seront jamais crédibles. Les forces armées britanniques et le corps diplomatique du pays sont enviés dans toute l'Europe, à l'instar de la prédominance de la langue anglaise dans le commerce international et la diplomatie. Le Royaume-Uni dispose des atouts nécessaires pour jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune, mais il devra, pour ce faire, abandonner nombre de ses a priori obsolètes des dix dernières années.

Le gouvernement travailliste doit adopter une attitude plus constructive envers l'Union de l'Europe occidentale (UEO), l'embryon de défense commune de l'Union européenne.

Il y a cinq ans, les efforts franco-allemands visant à renforcer l'UEO ont peut-être ébranlé quelque peu la solidité de l'OTAN, car celle-ci n'avait pas une idée très claire de son rôle dans l'après-guerre froide. Mais les mesures rapidement prises par l'organisation en vue de garantir son élargissement à l'Est et sa mission "hors zone" de maintien de la paix en Bosnie lui ont donné un nouveau but. Peu de doutes sérieux subsistent quant à son avenir.

Par conséquent, le gouvernement travailliste pourrait, sans grande concession, se ranger au côté des Français et des Allemands pour renforcer l'UEO en tant que "pilier européen" de l'OTAN. En 1994, le gouvernement Clinton s'est dit partisan d'un renforcement du rôle des Européens au sein de l'alliance en acceptant le concept de "forces communes" permettant aux Européens de faire appel aux forces militaires américaines sous l'égide de l'OTAN. Par ailleurs, un Congrès américain de plus en plus introspectif pousse également les Européens à assumer une plus grande responsabilité de la sécurité de l'Europe.

Une des missions que les Britanniques peuvent assurer dès à présent est le maintien de la paix, en commençant par la Bosnie. La paix en Bosnie nécessitera la présence de troupes étrangères pendant de nombreuses années. La mission de la SFOR, dirigée par l'OTAN, arrive à expiration en juin 1998, mais le président Clinton réussira probablement à persuader le Congrès de maintenir des troupes américaines en Bosnie un ou deux ans de plus. Toutefois, personne ne peut garantir que les troupes américaines resteront suffisamment longtemps pour ressouder le pays.

Les Britanniques et les Français ont annoncé qu'ils retireraient leurs troupes en même temps que les États-Unis, ce qui est totalement irresponsable. Un retrait total des troupes occidentales risquerait d'anéantir les progrès considérables réalisés en Bosnie depuis l'été 1995. Le Royaume-Uni doit proposer qu'en l'absence des troupes américaines, les Européens se chargent de mener à bien la mission de l'OTAN, laissant aux Américains le soin d'assurer la couverture aérienne et le soutien logistique. Cette initiative démentirait les accusations selon lesquelles le Royaume-Uni n'est jamais disposé à adopter une perspective "européenne" des questions de sécurité. Par la même occasion, elle ferait taire les Américains qui estiment que les Européens ne contribuent pas assez à la sécurité de leur propre continent et impressionnerait favorablement ceux, plus nombreux, qui ont toujours supposé, non sans raisons, que l'Europe ne constituerait jamais un partenaire sérieux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Le cas échéant, les États-Unis pourraient bien décider de maintenir des troupes en Bosnie aussi longtemps que les Européens l'exigent afin de garder les commandes de la mission. En tout état de cause, l'audace manifestée par les Européens aurait indubitablement un impact positif sur les relations transatlantiques.

Cinquième point : affiner le discours de la présidence

Le gouvernement travailliste a pris un bon départ en Europe. Le Royaume-Uni redécouvre progressivement l'art de se faire des amis et d'user de son influence. Si l'on excepte la question de l'UEM, il est parvenu à rejoindre le courant dominant.

La faiblesse de la stratégie travailliste réside dans la difficulté du gouvernement à concilier priorités nationales et impératifs européens. Lors de leur victoire, les travaillistes avaient affirmé qu'ils donneraient une direction à l'Europe. Mais comme l'a découvert Gordon Brown lors du rejet, par les Français et les Allemands, de la demande du gouvernement de siéger à part entière au groupe Euro X, ces aspirations sont difficiles à concilier avec des faux-fuyants sur l'UEM. Dès lors qu'il s'agit de la monnaie unique, les Européens veulent le "grand jeu".

Jusqu'à présent, les travaillistes n'ont guère contribué à modifier la stratégie britannique consacrée, qui consiste à marcher sur Bruxelles, à livrer bataille et à rentrer, ensanglanté mais vaincu, les bras chargés de trophées. Les groupes de discussion mis en place par le parti travailliste ont indiqué que les Britanniques appréciaient l'Europe lorsqu'ils ne se sentaient pas menés à la baguette par Bruxelles, par les Français ou par les Allemands. Ceci peut expliquer la volonté des ministres britanniques d'apparaître forts et inflexibles. Mais cette attitude martiale est susceptible de faire naître certains problèmes à l'échelon national : il arrive en effet que les Britanniques perdent des batailles, telles que celle pour leur participation au groupe Euro X, et un futur référendum sur l'UEM sera peut-être plus difficile à remporter si rien n'est fait pour convaincre l'opinion des mérites de l'Union. Cette attitude nourrit également le ressentiment des autres pays à l'encontre du Royaume-Uni, qui

éprouvera d'autant plus de difficultés à se faire des alliés : les responsables politiques britanniques saisissent souvent mal l'intérêt que portent les autres dirigeants européens au débat national britannique, peut-être parce qu'ils ne prêtent guère attention aux leurs.

Il n'est guère difficile de prétendre diriger l'Europe lorsqu'on la préside et que l'on contrôle, du moins en partie, l'ordre du jour politique et l'organisation des débats. Mais que se passera-t-il après le 30 juin, lorsque le Royaume-Uni cédera la place à l'Autriche ? En raison de sa non-participation à l'UEM, le pays sera considéré comme ayant une influence moindre sur la direction de l'Union, ce qui risque de déclencher, une fois de plus, l'hostilité de l'opinion britannique. Dès lors, Tony Blair doit veiller à ce que l'euro occupe une place de choix dans le programme de la présidence britannique, car si le terrain n'est pas bien préparé à un moment si propice, avec un responsable politique charismatique à la tête de l'Union, le référendum sur l'euro pourrait bien s'avérer difficile à remporter dans quelques années.