



GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES NOTRE EUROPE

Président : Jacques Delors

**Séminaire de Notre Europe – Sens, les 11-12 mars 2000
Quelques réflexions sur le futur de l'Europe**

L'Europe à l'épreuve des défis techno-scientifiques : une chance à saisir ?

Résumé

1. Les raisons initiales qui ont favorisé la construction européenne ne jouent plus leur rôle mobilisateur;
2. Les défis actuels sur l'agenda ne permettent pas de donner suffisamment de sens à l'action et des raisons pour une adhésion plus forte de la part des citoyens;
3. Si l'on estime que le rôle du politique et sa fonction de hiérarchisation des valeurs est encore indispensable à nos sociétés pluralistes;
4. D'autant plus indispensable que nous sommes en train d'assister à une profonde mutation paradigmatique du fonctionnement de nos sociétés, des risques et des attentes des citoyens-consommateurs;
5. A laquelle l'Union européenne a commencé à répondre de manière fragmentée, réactive sans pour autant expliciter clairement une ambition;
6. Alors les institutions européennes devraient approfondir cette opportunité mobilisatrice en proposant un nouveau contrat social, qui répondrait à l'émergence des sociétés du risque, et en soulignant les avantages évidents - rationnels - de la pertinence de son ambition.

1. Considérations historiques

Si l'on prend comme base de discussion la dimension historique de la construction européenne, il convient de revenir aux raisons fondamentales qui ont motivé six Etats à mettre en commun des parcelles de souveraineté. Pour le dire vite, trois principales motivations ont guidé l'action des pères fondateurs :

- oeuvrer pour la sécurité afin qu'une nouvelle guerre infra-européenne ne soit plus possible;
- reconstruire économiquement des pays dévastés;
- endiguer l'expansion du communisme.

Ce retour banal aux sources permet de rappeler que la construction européenne est apparue comme une réponse fonctionnelle adéquate à ces aspirations, auxquelles des réponses pragmatiques ont été imaginées. Une poignée d'hommes convaincus a réussi à mettre en oeuvre des stratégies et des

structures organisationnelles afin de parvenir aux trois objectifs déjà mentionnés. La difficulté résidait non pas dans la résistance des citoyens (jusqu'en 1992, bien peu ont eu l'occasion de s'exprimer et de peser sur ce qui était en marche) mais dans l'attitude méfiante et ambiguë des Etats qui a été permanente. Selon les circonstances politiques et les nécessités bien comprises d'une meilleure coordination, les gouvernements ont su cependant construire une union supranationale inédite, que les historiens présentent schématiquement¹ comme une alternance de cycles "approfondissements-élargissements", secoués par des échecs (CED, plan Werner) ou des crises ponctuelles (crise de la chaise vide, chèque britannique, etc.) mais qui présente aujourd'hui des institutions et des réseaux, un acquis communautaire et des politiques communes et enfin une convergence cognitive favorisant notre accompagnement et notre adaptation à la modernité et à l'évolution en cours.

Rétrospectivement, la construction européenne se trouvait en phase avec les préoccupations citoyennes : la paix, la croissance économique, la primauté de la liberté individuelle sur le paternalisme collectif. Si l'Europe s'est élargie, c'est bien que son attractivité, en dépit de certaines réticences, ne faisait aucun doute, et qu'il était plus avantageux d'en faire partie que d'en être absent. A la lumière des trois finalités énoncées, le bilan ne peut qu'être satisfaisant.

Mais un tel retour aux matrices originaires met en évidence la pertinence des interrogations actuelles tant du point de vue des raisons de poursuivre l'intégration européenne que sur les stratégies adoptées depuis 1989-1992. Très schématiquement, selon les cadres normatifs des observateurs, les diagnostics portés sur la situation actuelle de la construction européenne oscillerait entre la stagnation dangereuse (les fédéralistes), l'inadéquation persistante (les eurosceptiques), le pragmatisme nécessaire (les majorité des gouvernants) ou l'incompréhension indifférente (les citoyens).

2. Les défis actuels

Les deux grands défis actuels communément admis auxquels est confrontée l'Union européenne apparaissent pour les décideurs et les observateurs comme un nouveau moment charnière, qui les replonge une nouvelle fois² dans de profonds doutes sur les capacités à poursuivre l'intégration européenne dans des conditions similaires à celles qui ont prévalu jusqu'alors, avec les mêmes objectifs des années 50.

De toute évidence, réaliser et réussir l'élargissement est en soi une tâche qui pourrait occuper l'ensemble des énergies et des institutions communautaires pendant quelques années. Mais pourquoi les citoyens de l'Union devraient-ils adhérer à un tel effort, qui ne sera pas seulement économique, sans pour autant être persuadés des bénéfices qu'ils pourront en tirer ? En dépit de tous les effets rhétoriques que l'on peut énoncer sur le devoir moral de gommer au plus vite une frontière aussi absurde qu'injustifiée, il sera bien difficile d'assurer aux européens des Quinze qu'il est de leur intérêt (d'un point de vue strictement rationnel) d'intégrer au mieux ces pays de l'autre Europe.

Peut-on leur faire croire que leur leur qualité de vie actuelle, rendus possible par le développement parallèle et simultané de la construction européenne -première mouture- et de nos Etats providences ne seront en aucun cas affectés par cette transformation ? Au moment même où le chômage, l'exclusion sociale et les premiers signes d'essoufflement des systèmes de protection sociale européens et toutes les conséquences induites se font sentir de manière plus inquiétante ?

Le deuxième défi est la réponse instinctive que les Etats ont souhaité apporter préalablement à ce nouvel élargissement, en liant cet impératif moral au nécessaire réaménagement de la configuration institutionnelle et de ses formes d'intervention laissées en jachère lors du précédent élargissement. L'objectif affiché est d'adapter une nouvelle fois structures et procédures pour permettre

¹ Sans pour autant qu'il y ait unanimité dans les interprétations possibles, cf. Alan Milward, *The European rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.

² Le *Rapport sur l'Union européenne* de L. Tindemans (1975) demeure une analyse toujours d'actualité.

l'élargissement tout en se limitant à de simples ajustements, ajoutant ainsi une nouvelle strate (que l'on peut anticiper comme complexe) à un ensemble déjà particulièrement hermétique.

Si l'approfondissement des différentes politiques communes fait partie du code génétique des traités - ne serait-ce que pour compléter et parfaire la mise en œuvre d'un marché unique, moteur indéniable de croissance des richesses – le déséquilibre que certains avaient déjà perçu avec la mise en place de la Banque centrale européenne s'amplifie. D'un côté, une libéralisation accrue des acteurs économiques permettant à l'économie de marché de donner le meilleur de soi, de l'autre des mécanismes correctifs, redistributifs ou compensatoires, incapables d'intervenir au même niveau que les premiers, renonçant ainsi à d'éventuelles interventions de régulation.³

Il convient d'ajouter à ce déséquilibre structurel, que les progrès de la construction européenne n'ont été rendus possible que par la multiplication des solutions différenciées selon les thèmes abordés. La structuration en piliers issus du Traité de Maastricht, réaménagée par le Traité d'Amsterdam venant s'ajouter aux différentes solutions *ad hoc* (*opting out*, dérogations temporaires, clauses de sauvegarde par exemple) sont révélatrices du prix qu'il a fallu payer pour la poursuite de l'approfondissement.

Partant de ce tableau, l'objectif de cette note est de se demander si nous ne devons pas chercher à identifier et à formuler plus précisément des nouvelles raisons d'être ensemble. En effet, les trois raisons originaires ne sont plus ressenties comme des nécessités impératives et le développement de nos sociétés prend place dans un contexte social et culturel profondément modifié. A l'aube du XXIème siècle, la différenciation et la complexification des sociétés tout autant que l'émergence de nouvelles problématiques et les limites des réponses apportées jusqu'à présent (qu'elles soient nationales ou européennes) doivent nous inciter à établir un diagnostic plus précis.

3. L'intervention nécessaire du politique

Le premier postulat implicite dans cette note est de considérer que le politique - défini de façon très large - continue d'avoir comme mission principale une fonction de régulation et de contrôle avec les différents acteurs intéressés et selon des modalités délibératives qui sont à définir en fonction des sphères d'intervention concernées. Cette activité régulatoire s'accompagne de la volonté de se porter garant et protecteur du lien social. Qu'à cette fin, les autorités publiques se doivent de trouver les meilleurs arrangements institutionnels et juridiques possibles pour limiter en premier lieu les déficiences des marchés, pour s'assurer que la cohésion sociale ne se résume pas seulement à la coexistence pacifique d'individus sur un territoire donné et enfin pour que le projet de société présenté donne du sens aux développements de nos sociétés.

Dans une telle logique, les raisons d'intervenir, le niveau approprié, les formes, et l'intensité de l'action des pouvoirs publics, selon les domaines ou secteurs considérés s'opèrent en fonction d'un certain nombre de valeurs qui permettent aux décideurs comme aux gouvernés de mieux identifier le projet commun et d'en juger la réalisation effective. Ces valeurs structurent aussi bien les identités collectives que les appartenances individuelles. Or, les valeurs se rattachent très souvent à la protection des droits de l'homme, qui ne sont que timidement de la compétence communautaire actuelle. Sans reprendre les débats propres à la philosophie politique, c'est bien cette hiérarchisation des valeurs qui pose le plus de problème dans nos sociétés pluralistes (multiculturelles)⁴. Puisqu'un certain nombre de valeurs sont difficilement conciliables entre elles, comment le politique arbitre-t-il et établit-il sa propre hiérarchisation ? En conséquence, selon son niveau d'expression, la volonté politique recouvrera des réalités différentes. Quel doit être le dosage à trouver, la norme de protection

³ C'est le diagnostic établi par Jürgen Habermas dans son dernier livre, véritable plaidoyer pour une Europe fédérale, dotée d'une Constitution, Jürgen Habermas *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.

⁴ Riva Kastoryano (dir.) *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

à adopter ? La plus élevée ? Faut-il privilégier la liberté, la responsabilité au détriment de l'équité ? Faut-il considérer la protection de la santé des membres de la collectivité prévalente sur toutes autres considérations économiques ? Cette quête incessante des difficiles dosages et arbitrages ne peut se limiter à une casuistique, très souvent mise en avant parce que flexible mais dépourvue de construction de sens pour la collectivité dans laquelle elle prend place.

Le deuxième postulat à considérer est que ces interventions politiques sont faites dans un environnement international en pleine transformation. Les formes assez similaires des Etats nations que nous connaissons en Europe, tels qu'issus des processus de construction depuis le XVIIème siècle n'apparaissent plus comme des formes appropriées pour faire face aux défis actuels. En particulier, en raison de l'émergence de deux principaux paradigmes aux conséquences encore trop peu analysées :

- la mondialisation des échanges, des transports et des communications;
- la nouvelle révolution scientifique (c'est l'objet du § 4).

Avec la mondialisation, l'intensification des échanges, des transports et des communications au-delà des frontières nationales, les réponses politiques strictement nationales apparaissent parfois inopportunes ou inefficaces face aux acteurs et à leurs activités qui ont adopté comme territoire d'action la planète.

La question classique est de se demander quel est le meilleur niveau possible d'intervention pour réguler ces phénomènes nouveaux qui se jouent des frontières ? Les débats relatifs au concept de subsidiarité ont pour objet de répondre à cette interrogation, qui n'est cependant pas spécifique à l'Union européenne mais que l'on retrouve dans toutes les structurations, politiques notamment, qu'il s'agisse d'Etat fédéraliste ou non. Il semble cependant que son acceptation actuelle, inscrite dans les traités soient davantage perçue dans sa version minimaliste, négative que comme un principe organisateur général.

La question suivante est de s'interroger sur le capital actuel et les capacités évolutives de la construction européenne, c'est-à-dire de savoir si les institutions européennes telles que modelées depuis cinquante ans sont à même de fournir un cadre adéquat pour envisager des réponses à la hauteur des défis.

Entreprendre une démarche de clarification est d'autant plus pertinent et il s'agit du troisième postulat, que nous serions en présence d'une modification beaucoup plus profonde du rôle du politique et de sa dimension régulatrice. En effet, les champs d'intervention se renouvelant, une gouvernance plus orientée vers une régulation des risques à forte composante techno-scientifique émergerait à côté de la gouvernance orientée vers la répartition et la redistribution des ressources.

4. L'émergence de sociétés du risque

Jusqu'à peu, les questions liées aux activités scientifiques semblaient réservées aux seuls experts et décideurs en charge de leur résolution. Cette attitude correspondait par ailleurs à la classique vision de la science perçue uniquement comme progrès assuré et certitude des données présentées.⁵ Mais la complexification, la technicisation et l'hyper-spécialisation de nos sociétés ont quelque peu brouillé cette image. Nous avons à faire face à des choix ou des questions directement liées aux progrès techno-scientifiques⁶, à leurs conséquences multiples sans détenir pour autant toutes les capacités d'évaluer et de juger dans leur intégralité les conséquences de ces évolutions.

Deux éléments convergent et contribuent à l'émergence de "sociétés du risque".

⁵ Rares sont ceux à avoir anticipé cette évolution. On peut néanmoins citer Jacques Ellul, Hans Jonas et Van Rensselear Potter.

⁶ Cf. les travaux de Gilbert Hottois sur les relations et les interactions entre science et technique.

En premier lieu, les effets pervers et autres conséquences induites par le développement de nos sociétés industrielles qui font peser de nouvelles menaces sur notre environnement, sur nos existences, d'une manière plus insidieuse que les menaces traditionnelles issues de la guerre froide.

Car la mondialisation des échanges, l'escalade de la concurrence et de la compétition entre les nations et les conséquences de ces interpénétrations sectorielles (en particulier la science et les techniques au service de l'amélioration de la compétitivité économique) s'accompagnent également d'une mondialisation des risques. Les exemples les plus récents - la querelle de la viande aux hormones, l'affaire de "la vache folle", la fronde persistante en Europe contre les OGM et les questions liées à la protection de l'environnement et aux manipulations génétiques – sont les signes annonciateurs de ce qui pourrait se multiplier avec l'amplification du développement des sociétés industrielles modernes.

Contemporainement, et c'est le deuxième élément, les risques majeurs sont également liés à la révolution scientifique que nous sommes en train de vivre (après la révolution agricole et la révolution industrielle), amplifiant l'impression et la nature de l'incertitude quant à notre avenir. Les prouesses et les découvertes dans le domaine de la génétique et de la connaissance des mécanismes de la vie nous donne une maîtrise jamais atteinte jusqu'alors sur notre hérédité, notre reproduction et donc notre propre développement et notre intégrité.

L'opérationnalisation issues de ces découvertes devrait permettre notamment la mise au point de nouvelles thérapies ou l'espérance d'améliorer la qualité de vie de la majorité d'entre nous. La manipulation du vivant devrait également améliorer les performances et la qualité de l'agriculture, offrir de nouvelles opportunités à l'ensemble des activités humaines. C'est le raisonnement logique formulé par tous ceux qui, quelque soit leur niveau d'implication, justifient et légitiment toutes les recherches en ce sens. Cependant, certaines demandes sociales tout comme quelques pratiques ne vont pas sans soulever des débats sur les conséquences logiques de telles dynamiques. Les questions relatives aux biotechnologies et à la bioéthique sont en ce sens l'illustration parfaite des dilemmes que nos sociétés à l'aube du XXIème siècle ont à gérer.

Ce que d'aucuns analysent⁷ comme la fin de la nature (entre nature et culture, la frontière ne serait plus aussi perméable que précédemment) et la fin de la tradition (l'homme déterminant seul son propre destin) nécessiteraient par conséquent dans un premier temps une vigilance accrue, pour dans un deuxième temps adopter des décisions collectives que seul le politique pourrait entreprendre légitimement au nom de la société.

Ne sommes-nous pas en train de d'assister à une reformulation de l'activité politique (comme fonction mais également de ses méthodes) qui devrait davantage faire coïncider les demandes sociétales toujours plus fortes de protection et de minimisation des risques encourus et un accompagnement plus réfléchi de la régulation des risques technologiques.

En définissant à la fois ce que la collectivité considère comme des risques et les protections qu'elle entend garantir à ses membres, nos sociétés se donneraient tout à la fois des limites et des certitudes.

Limites puisqu'elles indiqueraient les pratiques qui lui semblent socialement acceptables, contraintes ainsi de se projeter dans le futur, d'anticiper sur les différentes demandes sociales et sur les dangers potentiels liés à notre évolution notamment celles qui pourraient être de nouvelles sources de discriminations, d'injustice ou de nouvelles stigmatisations.

Certitudes puisqu'en identifiant et en précisant les protections que les sociétés souhaitent mettre en œuvre et en définissant les responsabilités de chacun, nous aurions la possibilité de reconsidérer le

⁷ Voir en particulier les analyses d'Ulrich Beck et d'Anthony Giddens in Jane Franklin (ed.) *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press, 1998.

lien collectif, le contrat social comme cela avait été réalisé en parallèle à l'émergence de la société industrielle avec la construction des systèmes de protection sociale des Etats providences.

Or ce qui rend l'intervention du politique aussi fragile qu'indispensable est le contexte dans lequel les décisions sont prises. Car la mise en œuvre de cette gouvernance des risques s'opère sans que les instruments jusqu'alors à disposition (planification, projection quantitative, prospective) ne soient aussi modélisables et opératoires que précédemment. Le succès du principe de précaution en est le témoignage parfait. Comment agir dans un contexte d'incertitudes ?

5. Une intervention européenne parcellaire

Sur ces nouvelles problématiques, l'Union européenne n'est pas restée inactive en dépit de l'absence de compétences juridiques initiales précises. A partir de l'Acte unique, et plus encore avec les deux traités successifs, de nouvelles politiques communes ont été intégrées dans le processus communautaire et une certaine capacité d'agir reconnue.

Pour des raisons analytiques, trois niveaux peuvent être distingués : (1) Le niveau réglementaire, à savoir les textes et les régulations mis en œuvre; (2) Le niveau des institutions et des acteurs en présence et (3) le niveau des valeurs et des idées.

(1) Il n'est pas utile d'énumérer l'ensemble des initiatives et des actions qui, à divers titres, contiennent des éléments que l'on pourrait rapporter à l'émergence d'une politique européenne de la régulation des risques. Qu'il s'agisse de normes cherchant à préserver l'environnement, de l'encadrement des biotechnologies, des initiatives favorisant la protection de la santé publique et des mesures tendant à améliorer l'information et la protection des consommateurs, l'activité communautaire existe.

Les mécanismes décisionnels le permettant, le Parlement européen a par ailleurs saisi cette évolution en cours et a su se faire plus présent sur ces thématiques émergentes, au prix parfois de certains effets rhétoriques.

(2) De la même façon, les institutions européennes s'adaptent de façon permanente à l'émergence de ces problématiques en créant des directions, unités, groupes ad hoc (l'exemple du Groupe des conseillers pour l'éthique de la biotechnologie transformé en Groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies), des agences (l'Agence européenne pour l'environnement et l'Agence européenne pour l'évaluation des produits pharmaceutiques notamment), s'ajoutant à l'ensemble de la "comitologie". Cette plasticité organisationnelle traduit l'adaptation progressive des autorités bruxelloises à l'émergence de cette gouvernance de la régulation des risques.

La priorité accordée par le Président de la Commission Romano Prodi à la mise en place d'une agence européenne pour la sécurité alimentaire, accompagnée par une re-fondation de l'ensemble des dispositions déjà formulées dans le domaine de la consommation peut se comprendre comme une volonté nette d'afficher aux citoyens et aux Etats membres, crise de l'ESB aidant⁸, que l'Europe était le niveau idoine pour prendre de nouvelles initiatives, témoignant ainsi d'avoir bien perçu l'évolution en cours.

(3) Jusqu'à présent, les interventions communautaires ont souvent été prises en vertu de l'approfondissement du marché intérieur. Ce n'est que depuis peu, qu'il a été reconnu explicitement que ces questions pouvaient relever d'autres logiques et qu'elles pouvaient permettre d'énoncer une hiérarchisation des valeurs différente. Le "principe de précaution" découlant d'une "heuristique de la peur", le "développement durable", le "respect de la dignité humaine" et la protection des générations futures (par exemple) ont fait leur apparition dans les préoccupations que l'Union européenne souhaitait poursuivre. Mais l'énonciation de ces principes, se référant à des valeurs structurantes de

⁸ Cf ma note "La crise de l'ESB peut-elle mettre en danger l'Union européenne ?", 10 décembre 1999.

nos actions ne doivent pas être de simples alibis ou des principes brandis sans définition précise et engagement juridique contraignant.

6. Une chance pour l'Europe ?

Souvent disparates et peu expliquées, ces nouvelles références ne semblent cependant pas suffisamment portées par un "projet de civilisation".

Or, c'est bien cette dimension de la construction européenne qui semble le plus en peine de nos jours. Trop souvent, comme pour expliquer les différences de législations existantes au sein des quinze pays de l'Union européenne ou parmi les quarante-et-un du Conseil de l'Europe et légitimer en quelque sorte les disparités, l'argument avancé (dont la formulation varie) et qui est censé clore le raisonnement et empêcher tout approfondissement est l'existence de cultures nationales différentes, la persistance des spécificités historiques, ou le pluralisme des philosophies et des différentes religions. Qu'une fois énoncé un tel constat, rien ne pourrait plus être entrepris, faute d'acteurs permettant de former ces coalitions d'intérêts nécessaire à toute décision.

C'est pourtant bien principalement un investissement et un travail de réflexion tout particulier au niveau des valeurs et des idées qu'il conviendrait de poursuivre. Il ne fait guère de doute qu'il faut profiter des nouvelles thématiques (environnement, santé, protection des consommateurs, biotechnologie, bioéthique et droits de l'homme) pour s'assurer que la protection des individus ne soit pas simplement théorique ou conditionnée à d'autres logiques ou priorités. Que cet effort se fasse également au sein de chaque Etat, dans le cadre d'autres organisations internationales, n'est pas rédhibitoire. Bien au contraire, puisque l'Union européenne présente tout à la fois un niveau adéquat d'intervention, un capital institutionnel et procédural adapté pour accompagner et favoriser les changements cognitifs nécessaires à cet apprentissage.

Il s'agit de réfléchir à une hiérarchie cohérente et logique des protections, des valeurs que l'on souhaite structurantes pour l'action, en profitant par exemple de l'apparition de nouveaux principes aux contours et aux implications parfois encore imprécis pour assurer au citoyen européen une raison d'avoir confiance lorsqu'il s'agit d'intégration européenne.

C'est en favorisant cette intégration positive,⁹ faisant suite à l'intégration négative qui a largement dominé la construction européenne jusqu'à aujourd'hui, que le projet européen relèvera le défi de la modernité. C'est en réfléchissant à une meilleure définition des conditions pratiques et institutionnelles dans lesquelles la conciliation entre le respect des individus et les nécessaires choix collectifs, prenant en compte comme donnée nouvelle l'incertitude scientifique, que pourra s'ajuster ce que l'on pourrait appeler un contrat social de seconde génération.

⁹ Fritz Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1999.