



## **GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES NOTRE EUROPE**

**Président : Jacques Delors**

© Marjorie Jouen, *Notre Europe*, août 2003

### **NOTE D'HUMEUR**

#### **LE PROGRAMME DU RAPPORT SAPIR :** **POUR UN GRAND MARCHÉ À SOLIDARITÉ LIMITÉE**

Lors du séminaire interne des Commissaires du 13 juillet dernier consacré aux futures perspectives financières 2007-2013, le Président Prodi a rendu public le rapport d'un groupe de travail à haut niveau<sup>1</sup> dirigé par André Sapir «Un programme pour une Europe en croissance : rendre le système économique européen performant»<sup>2</sup>. D'emblée, ce rapport a provoqué l'indignation des Commissaires sur l'absence de consultation préalable et surtout sur le contenu de ses recommandations.

Au-delà des propositions tranchées et volontairement provocatrices pour tous ceux qui travaillent dans le domaine des politiques européennes et des interventions structurelles<sup>3</sup>, la lecture de ce volumineux rapport de presque 200 pages se révèle instructive : si le diagnostic général et les considérations relatives à la gouvernance économique dans l'UE fournissent des éléments utiles à la réflexion et méritent d'être discutées, le reste du rapport est beaucoup plus critiquable. La présente analyse se focalisera sur ces aspects les plus contestables parce qu'un débat serein sur les propositions ne peut avoir lieu sans que soient mis en lumière les présupposés politiques sur lesquels elles reposent. De plus, il doit être clair que le point de vue strictement macro-économique retenu par les experts dans leur diagnostic de départ biaise le raisonnement d'ensemble et les conclusions auxquels ils aboutissent.

Ambitionnant de révolutionner la façon d'utiliser le budget communautaire et de devenir une nouvelle référence de base pour les politiques de l'UE comme l'a été en son temps le rapport Padoa-Schioppa, ce rapport fourmille de nombreuses idées ... malheureusement déjà trop connues et souvent issues de milieux plutôt réticents quant à la poursuite de l'intégration européenne. Le biais macro-économique

---

<sup>1</sup> Le groupe comprenait Philippe Aghion, Guiseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, André Sapir, José Viñals et Helen Wallace.

<sup>2</sup> «An agenda for a growing Europe : making the EU economic system deliver»

<sup>3</sup> Voir « Commissioners in scathing attack on Prodi report » (Financial Times du 17/07/03), « Protests greet call for radical reforms at EU » (Financial Times du 18/07/03), « Europe must spend its money more wisely » article de Jean Pisani-Ferry, André Sapir et Helen Wallace (Financial Times du 28/07/03), « Le gâchis du budget européen » article de Charles Wyplosz (Le Monde du 29/07/2003) et « Budget européen : les 7 erreurs du professeur Wyplosz » article de Michel Barnier (Le Monde du 7/08/03)

des analyses conduit à des recommandations très générales dans le domaine économique et minimalistes sur le plan institutionnel. Quant aux considérations relatives à la politique de cohésion, la méconnaissance par ses auteurs du sujet dans ses dimensions politique, sociale et territoriale rend peu crédible leur raisonnement. En définitive les propositions apparaissent guidées par deux principes majeurs : le moindre coût et le moindre risque pour les Etats membres. Ces principes peuvent certes guider une action de repli frileux pour faire de l'UE un grand marché à responsabilité limitée, mais sûrement pas une vision ambitieuse pour la grande Europe.

## **1 – Un raisonnement exclusivement macro-économique conduisant à des conclusions peu opérationnelles**

Constitué majoritairement d'économistes, le groupe Sapir ne s'est pas embarrassé de faux-semblants et a adopté un ton très libre pour la rédaction de ce rapport, tranchant avec celui des documents officiels européens, issus des services de la Commission ou du Conseil européen, ménageant les susceptibilités de tel secteur ou tel pays.

Il part du constat de la contre-performance de l'Europe en matière de croissance, rappelant que depuis les années 80 le PIB/habitant européen stagne à 70% du niveau américain.

Sans apporter des éléments fondamentalement nouveaux sur le sujet, les experts avancent de multiples raisons pour expliquer cette situation :

- le marché unique n'est pas totalement réalisé et singulièrement la coopération en matière de politique économique entre les Etats membres ne fonctionne pas – ceci va de la concurrence ouverte entre les pays dans certains domaines à la simple désynchronisation dans d'autres.
- les arbitrages en faveur du modèle social européen ont souvent empêché la productivité de croître.
- les fonds structurels et les autres interventions communautaires ne contribuent pas de manière aisément mesurable à la convergence économique et les résultats obtenus par les pays restent tributaires de leur bonne gouvernance interne. La comparaison faite par les experts entre le Mezzogiorno et l'Irlande<sup>4</sup>, bien qu'incomplète car elle ne présente qu'une vue « d'en haut » des politiques menées dans ces pays, est instructive. Ils pointent notamment les écarts en matière d'investissements directs étrangers (IDE) et rendent responsables le rapport productivité-coût du travail et les performances des administrations locales confrontées à la corruption, mais ils omettent de préciser que le succès irlandais doit aussi beaucoup aux programmes de développement local et rural ainsi qu'au partenariat local avec la société civile.
- la faiblesse de l'innovation est due au comportement des entreprises peu enclines à prendre des risques et à une mauvaise orientation de la recherche publique, mais elle résulte aussi du jeu de la politique de concurrence.

De plus, ils considèrent que l'UE est confrontée à deux défis : d'une part, la soutenabilité de son modèle dans un contexte marqué par le déclin démographique, le progrès technologique et la globalisation, d'autre part, l'élargissement à une trentaine d'Etats membres.

A partir de ce diagnostic, les différents remèdes envisagés en restent à un haut degré de généralité et sont confondants de banalité.

Pour forcer la croissance, le rapport Sapir propose de relancer la construction ou la modernisation des infrastructures, de récompenser l'excellence et l'innovation. Il préconise notamment de soutenir davantage les entreprises innovantes et les pôles d'excellence, d'encourager la mobilité du travail, d'utiliser davantage la main d'œuvre immigrée et d'établir des relations plus ouvertes avec le reste du monde.

Ces recommandations sont très acceptables mais en restent au stade des vœux pieux, faute d'entrer véritablement dans le détail des mesures opérationnelles. Il est affligeant de retrouver le sempiternel discours incantatoire en faveur de l'innovation et la rhétorique consistant à prôner des mesures en faveur des entreprises et à s'imaginer qu'elles produiront automatiquement leurs effets. On notera d'ailleurs que le mot « entreprise » apparaît très rarement dans le texte du rapport.

---

<sup>4</sup> Rapport Sapir et alii p.62

Les experts se contentent de répéter qu'il faut des solutions micro-économiques, sans se lancer sérieusement dans l'étude de ce qui a permis de modifier les comportements des entreprises dans le passé ou dans certains pays. Par exemple, dans le domaine du soutien aux PME, les expériences menées par les pays en Europe ou ailleurs sont bien connues mais s'avèrent difficile à transposer et relèvent souvent plus du bon sens que de l'ingénierie sophistiquée. Il aurait fallu que les experts avancent des propositions pour remédier à ces blocages, pour être crédibles. Quant à la politique industrielle, les mesures qu'elle nécessite, se heurtent régulièrement aux impératifs de rigueur budgétaire et de libre concurrence. Le mirage de la « nouvelle économie » informatique et informationnelle a montré qu'on ne pouvait pas fonder une croissance durable sur la spéculation boursière, sans se préoccuper de l'état de la production réelle. Or le groupe Sapir se garde bien de faire un choix entre les différentes priorités issues des politiques industrielle, budgétaire et de concurrence.

## **2 – Une approche institutionnelle minimaliste de la construction européenne**

Forts d'une expertise manifeste, les auteurs s'attardent sur la gouvernance économique européenne, qu'ils estiment, avec raison, défailante et partiellement responsables des mauvaises performances de l'Union. Sur base d'une typologie<sup>5</sup> des différents instruments juridiques et des relations entre l'Union et les Etats membres selon les politiques, ils expliquent que les progrès inégaux réalisés dans le cadre de l'UEM placent l'Union dans une situation bancal et rendent ses interventions souvent contre-productives, soit parce que la discipline européenne est inutilement contraignante, soit parce qu'elle est trop laxiste. Analysant les différents outils de coordination de l'action publique, ils identifient plusieurs causes de dysfonctionnement, aboutissant à des déficits de coordination dans la prise de décision et dans son application, tenant parfois à une mauvaise répartition des rôles, et surtout un mauvais dosage du pouvoir coercitif européen. Ils envisagent donc une série de remèdes précis, adaptés à chacun des cas de figure. Appelant à la création d'un gouvernement économique de l'Europe, ils recommandent la mise au point d'une « feuille de route », sur le modèle de celle qui a conduit à l'adoption de l'euro, pour rendre plus opérationnels les progrès et empêcher un retour en arrière par un processus incrémental.

La rigueur intellectuelle, qui caractérise cette partie, n'est pas de mise sur d'autres sujets connexes où l'analyse des experts apparaît plus contestable.

Concernant la méthode ouverte de coordination (MOC), en s'en tenant aux textes, les experts se méprennent sur sa véritable nature. Ils donnent une interprétation des pratiques communautaires depuis 2000 qui ne correspond pas à la réalité et qui manque singulièrement de finesse politique. En effet, la formalisation intervenue à Lisbonne doit être replacée dans le contexte historique des années 90 et des efforts de coordination européenne dans un climat d'euro-scepticisme croissant. Cette méthode a été utilisée dans l'UE pour faire avancer l'intégration sur des sujets où l'emprise nationale restait forte (éducation, protection sociale, lutte contre l'exclusion, etc) ou lorsque les Traités ne prévoyaient pas le recours à une méthode plus commune. Pour les praticiens de ces politiques, elle est perçue comme une sorte d'étape transitoire, en attendant un stade plus avancé de coordination qui pourrait se concrétiser éventuellement par le passage à des décisions à la majorité qualifiée. En gros, il s'agit de faire de l'intégration sans le dire. Les experts ne prennent pas en compte cette démarche progressive, en préconisant l'abandon de la MOC lorsqu'elle n'est pas efficace, la considérant ainsi comme une technique à part entière destinée à ne pas évoluer. Or l'utilisation de la MOC ne répond pas à un souci d'efficacité mais à une visée politique.

Sur le plan institutionnel, leur projet pour la Commission consiste ni plus, ni moins à la transformer en un secrétariat général sur le modèle de celui de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), tant dans son mandat (centré sur le travail du Conseil compétitivité et sur le suivi des procédures d'étalonnage et de coordination des partenaires au sein des Etats membres), que dans sa composition (« une Commission légère de 15 membres s'appuyant sur des organismes

---

<sup>5</sup> Rapport Sapir et alii p.76 et suivantes

indépendants et stimulant efficacement les Etats membres<sup>6</sup>) et son personnel («des experts de première classe dans toutes les politiques centrales recrutés sur une base temporaire »<sup>7</sup>).

La référence à la gouvernance multi-niveaux reste extrêmement rudimentaire et se contente de l'assimiler à la décentralisation ou à la déconcentration. Elle prend au pied de la lettre la notion d'empilement des niveaux, alors même que les concepteurs de cette formule<sup>8</sup> pour décrire la réalité européenne se sont faits forts d'y inclure l'enchevêtrement complexe des relations horizontales entre régions ou pays sous la forme de réseaux de coopération ou d'échanges d'expériences et les relations transversales mêlant plusieurs acteurs appartenant à des mondes différents (collectivités locales, partenaires sociaux, chambres consulaires, ONG), n'hésitant pas à court-circuiter le niveau intermédiaire pour atteindre leurs interlocuteurs européens. La coopération entre les acteurs publics n'y est pas envisagée en dehors du jeu intergouvernemental. Dès lors, les propositions avancées par les experts restent très banales et la richesse des projets de terrain nés des programmes de développement régional leur échappe totalement.

### **3 – Une conception de la cohésion réduite à la convergence économique**

La presse s'est fait l'écho de la principale recommandation du rapport qui consiste à réformer radicalement le budget européen pour le soutien aux actions économiques en créant trois fonds : un fonds de croissance, un fonds de convergence et un fonds de restructuration «ce qui impliquera une réduction importante des dépenses agricoles et leurs transferts aux Etats membres pour conduire une politique rurale. »<sup>9</sup>. De plus, il propose d'instituer une ressource plus directement européenne à la place des contributions nationales.

Quant au contenu et aux objectifs précis des fonds, les recommandations<sup>10</sup>, faiblement argumentées, ne font que reprendre des thèses déjà mises sur la table de négociation par certains Etats membres<sup>11</sup> : le recentrage de la solidarité sur les pays et non les régions les moins riches, l'investissement accru dans le capital humain et physique avec un effort supplémentaire sur les infrastructures, une autorité indépendante de régulation de la concurrence, un appui plus grand à l'innovation et la recherche.

La proposition consistant à s'en remettre à la cohésion nationale en matière de rattrapage socio-économique et à re-nationaliser certaines politiques trouve son origine dans un diagnostic pessimiste sur les perspectives de convergence des futurs Etats membres. Pour les experts, l'élargissement ouvre la porte à une hétérogénéité accrue de l'Union, non maîtrisable à moyen terme et qui appelle la solution politique et économique la moins risquée : faire moins d'Europe.

Au-delà de l'accroissement des disparités régionales et nationales que provoquera l'élargissement<sup>12</sup>, les auteurs pointent le délai probablement long que prendra le rattrapage des nouveaux Etats membres, en dépit des avancées substantielles déjà réalisées. Ils mettent l'accent sur ce qu'ils considèrent comme le plus grand handicap de ces pays pour devenir des Etats membres à part entière, à savoir leur capacité administrative et politique pour conduire le développement économique<sup>13</sup>. Ils anticipent la paralysie des 27, du fait du blocage que les nouveaux Etats membres imposeront aux autres au Conseil, se trouvant dans l'impossibilité de participer activement aux progrès de l'intégration européenne. Ce déficit porte en fait sur deux choses, d'une part, les lacunes dans l'orientation politique et la mise en oeuvre, autrement dit l'incapacité des dirigeants à définir une stratégie à moyen terme et

---

<sup>6</sup> Rapport Sapir et alii p.158

<sup>7</sup> Rapport Sapir et alii p. 158

<sup>8</sup> G. Marks «Structural policy in the EU » in «Euro-politics : institutions and policy-making in the New European community » (1992)

<sup>9</sup> Rapport Sapir et alii p.6

<sup>10</sup> Rapport Sapir et alii p.149

<sup>11</sup> voir notes de bas de page 13 et 14 et la réunion informelle des Ministres de la politique régionale à Chalkidiki le 16 mai 2003

<sup>12</sup> Le rapport entre les dix régions les plus pauvres et les dix les plus riches de l'Union passera de 2,6 en 2000 à 6 en 2007 (source : Deuxième rapport d'étape sur la cohésion – Commission européenne – 2003)

<sup>13</sup> Rapport Sapir et alii p.105

à lancer des projets susceptibles de recevoir le soutien financier communautaire, et d'autre part l'extrême faiblesse des moyens financiers et humains des collectivités locales et des relais micro-économiques, la décentralisation n'y étant pas achevée. En outre, ils doutent que les dirigeants de ces pays puissent créer rapidement un nouveau consensus national – en remplacement des deux premiers qui étaient le passage à l'économie de marché, puis l'adhésion à l'UE – sur des options politiques susceptibles d'assurer la réalisation des réformes structurelles encore à mener. Faute de quoi, le rattrapage, mais aussi tout simplement l'application de l'acquis communautaire, risque fort de ne pas être au rendez-vous dans un avenir proche.

Sur le thème de la politique de cohésion et du budget communautaire, les principaux reproches que l'on peut adresser au groupe Sapir résultent de sa méconnaissance du sujet et de sa vision néo-libérale et assez mécaniste, qui le conduisent à faire preuve d'une certaine naïveté dans l'analyse des comportements de terrain et dans la pratique de la gestion des fonds publics. La création des trois fonds, dont les domaines d'intervention et les objectifs diffèrent peu de ceux des fonds existants notamment le FEDER et le FSE, ressemble davantage à un nouvel étiquetage qu'à une réforme fondamentale. En dehors du changement de dénomination, de la liquidation du soutien à l'agriculture – qui résulte davantage d'un calcul financier et d'une démarche idéologique que d'un raisonnement économique fin – et de la disparition des actions en faveur de la coopération décentralisée – dont la valeur ajoutée communautaire est pourtant unanimement reconnue – on ne voit pas en quoi réside la nouveauté des propositions.

Les experts n'ont manifestement pas compris ce qui a fait le succès des paquets Delors au-delà des sommes versées et qui a forgé le consensus, maintenu pendant près de 10 ans, tant dans le monde des affaires, qu'auprès des bénéficiaires locaux. Il convient de rappeler que la rupture introduite en 1989 a été le passage d'une logique de redistribution financière à celle de la valorisation des potentialités régionales. Ainsi, l'UE a-t-elle obligé les administrations nationales et régionales à coopérer et incité les acteurs locaux – municipalités, régions, agences de développement entreprises, associations diverses, organisations professionnelles et entreprises – à travailler ensemble pour le montage de projets de développement économique et social. Les fonds structurels ne sont uniquement des allocations financières plus ou moins bien utilisées à construire des routes ou à équiper des zones industrielles<sup>14</sup>. Ils ont permis de conforter les tissus productifs locaux, de doter les territoires de systèmes de transports publics modernes et de traitement des déchets, de faciliter l'accès à l'éducation et à la santé. Ils ont aussi favorisé les échanges d'expériences, l'apprentissage du développement local dans certains pays, la diffusion de méthodes pour lutter contre l'exclusion sociale, pour redynamiser les campagnes ou organiser en commun des services collectifs de part et d'autre d'une frontière. Certes, ceci ne se calcule pas forcément en point de PIB, mais c'est une réalité perceptible par plusieurs millions de personnes en Europe, qui « anime » quelques milliers de porteurs de projets. Par ailleurs, les grandes économies européennes, Allemagne, Royaume-Uni et France notamment, savent parfaitement ce qu'elles doivent aux financements communautaires, en termes de retombées sur leur commerce extérieur des marchés liés aux grands travaux cofinancés par les fonds structurels.

Le rapport Sapir présente le retour à la solidarité nationale comme une solution sage et efficace, en oubliant qu'aujourd'hui cette solidarité est mise à mal, tant du fait des contraintes budgétaires, que des tensions qui vont croissantes dans certains pays entre diverses communautés. Il est d'ailleurs frappant que les experts se basent la plupart du temps sur des données nationales ou macro-régionales, et qu'ils ne descendent pas à des échelles plus fines. Le rôle joué par les régions ou les capitales qui s'affirment de plus en plus comme des acteurs économiques territoriaux sur la scène mondiale, devant leurs pays, est ainsi ignoré.

Mais, plutôt que d'accuser le groupe Sapir de passéisme, il faut mettre en lumière les influences politiques qui l'ont inspiré et les considérations qui dictent ses conclusions. Pour cela, on se référera utilement au Libre blanc du gouvernement britannique paru en mars 2003<sup>15</sup>, qui promettait aux régions anglaises de ne pas perdre au change si les financements redevaient nationaux, ainsi qu'aux prises

---

<sup>14</sup> Rapport Sapir et alii p.38, 58 et suivantes

<sup>15</sup> "A modern regional policy for the United Kingdom – HM Treasury & Department of Trade and Industry" (mars 2003)

de position régulières du gouvernement néerlandais<sup>16</sup>. Présenté sans détour, le fait de limiter les dépenses de cohésion aux pays les plus en retard, au lieu de prendre en compte les disparités au niveau régional, réduit « comme par miracle » et de manière mécanique les besoins de financement de 0,45% du PIB communautaire à 0,2%.

Lorsqu'ils s'aventurent sur le terrain social, les experts dérapent totalement. Ils ne font que ressortir les antennes sur la mobilité géographique à laquelle s'ajoute un couplet sur la mobilité du travail. D'une part, ils oublient que la question de la mobilité géographique renvoie à des comportements qui évoluent très progressivement et à une spécificité de l'identité européenne. Pour nombre d'Européens, un déménagement définitif est rarement vécu de manière positive. Ceci est dû autant aux barrières linguistiques qu'à l'attachement des Européens à leur territoire régional, à son identité et au mode de vie qui le caractérise. Les comportements sont aujourd'hui marqués par la mobilité temporaire, associée aux doubles foyers, qui posent d'autres problèmes en matière d'engorgement des transports, de pression accrue sur l'environnement, de saturation de certains lieux tels que le littoral. Ces considérations ne sont évidemment pas prises en compte par le groupe Sapir. D'autre part, la mobilité du travail ne se distingue pas beaucoup de la flexibilité, concept fortement combattu par la plupart des Européens, car trop souvent synonyme de précarité et d'emplois de mauvaise qualité.

Pour ne pas être accusé immédiatement d'être anti-social, le rapport fait apparaître de manière disproportionnée le soutien à la ressource humaine dans les trois fonds préconisés<sup>17</sup>. Là encore, l'approche est maladroite et les propositions inadaptées. Actuellement le principal instrument financier européen dans ce domaine est le Fonds Social Européen (FSE), dont la gestion et l'utilité soulèvent des critiques récurrentes de ses bénéficiaires et de la Cour des comptes européenne. Principalement destiné au cofinancement de programmes nationaux, sa valeur ajoutée<sup>18</sup> n'apparaît pas clairement et l'on peut craindre qu'il serve surtout à combler les carences nationales plutôt qu'à orienter les politiques, même si sa combinaison avec la stratégie européenne pour l'emploi depuis 2000 a apporté de nettes améliorations. Les propositions du groupe Sapir font craindre le gaspillage à venir. Toutefois, c'est surtout sur le contenu des mesures que l'on peut s'interroger. En effet, loin de se traduire directement en heures de formation, les subventions du FSE servent surtout à l'accompagnement de projets et au cofinancement de structures d'appui. Le FSE couvre davantage des frais d'organisation que d'action mais cette situation s'avère pertinente dans l'environnement complexe qui caractérise les sociétés post-industrielles, où l'offre de formation est parfois surabondante. Enfin, par le passé, les réussites les plus flagrantes de l'intervention communautaire dans le domaine social ont concerné la lutte contre l'exclusion sociale et le soutien aux personnes en difficulté dans le cadre de programmes intégrés sur une base territoriale. Ces exemples paraissent bien éloignés des intentions des experts en matière de reconversion ou d'accès aux formations d'excellence.

Le rapport Sapir a beau jeu de dénoncer les déséquilibres du budget de l'UE. Tout le monde en convient depuis plus de dix ans, mais la situation actuelle est aussi l'héritage du passé. Il est particulièrement dangereux de faire croire qu'elle peut changer du jour au lendemain. N'oublions pas que malgré la volonté politique affirmée à partir de 1988, il aura fallu plus de 10 ans pour que les fonds structurels grignotent progressivement le leadership de la PAC et encore cela n'a-t-il pu être réalisé que grâce à une augmentation substantielle du budget européen. Cette inertie n'est pas propre à l'UE puisqu'au Royaume-Uni, dans les années 80, les orientations fortes de Mrs Thatcher n'ont eu en définitive qu'une influence mineure sur le poids du budget social dans la dépense publique par comparaison avec les autres Etats membres.

---

<sup>16</sup> "A fair and solid approach for financing EU expenditure" Mark Esseboom - Dutch Ministry of Finance (Février 2003), Dutch Key document on the future of economic and social cohesion policies – Ministerie van Economische Zaken (mai 2003)

<sup>17</sup> Rapport Sapir et alii p. 147, 148, 149

<sup>18</sup> Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale – Commission européenne (février 2001)

## **Conclusion**

En résumé, le rapport Sapir est un mélange savant de cynisme et de naïveté. Le cynisme se retrouve dans la dénonciation de l'inefficacité des fonds structurels en matière de développement économique et de la Commission dans la coordination des politiques économiques, mais aussi dans le jugement négatif sur les capacités limitées des pays candidats à mener à bien des stratégies de développement adaptées à leur nouveau statut d'Etat membre et du risque d'éclatement ou de paralysie de l'UE du fait de son caractère ingouvernable à plus de 15 membres. La naïveté caractérise les recettes proposées, faute de prendre en compte des données sociétales et faute d'une expérience « vécue » par ses auteurs des politiques communautaires alors que leur connaissance reste livresque et assurément trop distanciée. Il s'agit donc d'un exercice macro-économique à prendre pour ce qu'il est, un recueil de quelques bonnes idées sur la coopération économique, principalement issues des chapitres 5 et 6, et dont l'objet principal est de réaliser des économies budgétaires. Il serait malhonnête politiquement et intellectuellement de vouloir l'utiliser à d'autres fins.

En cet automne 2003, l'UE se trouve également dotée d'un autre document, sans commune mesure avec le rapport Sapir, le projet de constitution élaboré par la Convention. Pourtant, le nouveau cadre institutionnel qu'il dessine laisse pendante une question récurrente : comment rapprocher l'Europe du citoyen ? « L'objectif 1992 » et les fonds structurels y avaient apporté une réponse partielle, qui a fonctionné quelques années à la fin des années 80. Son avantage était d'offrir une motivation positive à l'intégration européenne et non pas seulement négative comme par le passé quand l'Europe se construisait contre le monde communiste, puis contre les barrières nationales. Si la sécurité est en passe de devenir le leitmotiv pour rallier les Européens, en remplacement de la solidarité, il faut toutefois avoir à l'esprit qu'elle reste un mot d'ordre négatif.

Cette question de nature politique renvoie à l'intégration européenne, au-delà du marché, à la création d'une conscience collective et la fondation d'une légitimité européenne. L'exercice sur la gouvernance européenne de 2001 avait cette ambition ; les travaux et les belles résolutions se sont enlisés dans les sables des procédures bureaucratiques et le jeu de lobbies. Le chantier est au point mort ; il doit assurément être réactivé.