

EUROPE 1989-2009 : DE LA CHUTE DU MUR A L'ECROULEMENT DE LA FINANCE

Interview de Tommaso Padoa-Schioppa
par Raffaella Cascioli et Mriantonietta Colimberti

Août 2009

D. Le Mur de Berlin tombe le 9 novembre 1989. Vingt ans après, qu'est devenue cette brèche au cœur de l'Europe ? Quelles étaient les attentes à l'époque ? Parmi ces attentes, lesquelles se sont-elles concrétisées et lesquelles sont-elles restées des utopies ?

TPS. Je voudrais commencer en évoquant un souvenir qui donne une idée de la nature de ce qui est arrivé il y a vingt ans. Nous sommes en Octobre 1989, pendant le semestre de la présidence française. C'est un moment d'accalmie dangereux pour le projet de l'Union monétaire. Un an auparavant, on a créé le Comité Delors, dont le rapport est sorti en avril 1989, durant la présidence espagnole. Ce rapport passe au Conseil européen de Madrid où, comme cela arrive dans ces cas-là, on se trouve devant un choix entre deux décisions politiques : mettre en œuvre le rapport ou bien en faire l'éloge pour ensuite le destiner aux bibliothèques universitaires où il deviendrait l'objet de quelques mémoires de fin d'études. À Madrid, les adversaires de la monnaie unique ont soutenu qu'il fallait encore étudier le projet, et la négociation a porté sur les mots : il s'agissait de déterminer si le Rapport devait être « la » base des décisions futures ou « une base » pour les décisions futures. À la fin, on a conclu qu'il fallait poursuivre les études.

Pour déjouer cette manœuvre de retardement, la présidence française a constitué un groupe « d'étude », sous la direction d'Élisabeth Guigou, qui avait été une étroite collaboratrice de Delors et était alors conseillère de Mitterand à l'Élysée (elle est devenue par la suite Ministre de la Justice). Il s'agissait d'achever, au cours de ces six mois, la phase des « études supplémentaires » et de démontrer que les conclusions du comité Delors étaient valides et devaient devenir opérationnelles. Élisabeth Guigou m'a demandé de participer aux travaux en tant que membre indépendant à ses côtés. Au sein de l'équipe restreinte qui

dirigeait les travaux de ce groupe – équipe dans laquelle j'étais le seul non-français – on trouvait des personnages de plus haut rang de l'administration économique et diplomatique française.

Au cours du même été, on a assisté au début de l'exode de citoyens d'Allemagne de l'Est qui, grâce à l'ouverture soudaine par le gouvernement hongrois de la frontière avec l'Autriche, ont pu passer librement en Allemagne de l'Ouest. Ce faisant, ils ont amorcé l'effondrement qui conduit, en l'espace de trois mois, à la chute du Mur et six mois plus tard à la réunification allemande.

J'ai gardé un souvenir marqué d'un échange d'idées survenu au cours d'un petit-déjeuner à quatre au siège de la Banque d'Italie à Bruxelles. Mes interlocuteurs français se sont avérés tous d'accord sur une prévision : « Il y a une chose – dirent-ils – que nous ne verrons jamais pendant notre vie, c'est la réunification allemande ». Il était évident que la culture et l'*establishment* français n'étaient absolument pas préparés à l'idée d'une réunification de l'Allemagne. En un sens, ils y étaient même hostiles car la force de la France était fondée en grande part sur la faiblesse de l'Allemagne.

D. La chute du Mur et, surtout, ses conséquences ont donc été inattendues et révolutionnaires.

TPS. Si l'on veut juger de l'incidence de ces événements sur l'histoire de l'Union Européenne, il faut admettre que la chute du Mur, la réunification de l'Allemagne et l'écroulement de l'empire soviétique ont constitué un tournant (chamboulement) sans lequel nous n'aurions probablement pas l'euro. Mais, en même temps, ils représentent une occasion historique manquée ; et je crois que bon nombre des inconvénients et des dangers dont souffre l'Union européenne de nos jours découlent de ce second constat. L'épisode de 1989-90 – pour la manière dont il a été géré politiquement à l'époque et dans ses suites immédiates – a déterminé le bien et le mal de ce que l'Europe a fait au cours des vingt années suivantes. La crise financière a touché une Europe « à moitié façonnée », dans un état qui la condamnait à ne pas s'en sortir indemne. Ainsi, vingt ans après ce tournant dramatique, les points de blocage non résolus sont en train de remonter à la surface et le risque de désagrégation se manifeste avec force. La période de vingt ans que nous sommes en train d'évoquer est comprise entre deux dates significatives et étroitement liées.

D. Partons de la première de ces deux dates et tâchons de décrire les aspects positifs de ce qui s'est passé.

TPS. Une opinion répandue voit dans le renoncement à leur monnaie nationale le prix payé par les Allemands pour que le monde européen accepte la réunification de l'Allemagne. Que cela soit vrai ou non, qu'il y ait effectivement eu un échange de bons procédés ou non, est un point que les historiens trancheront lorsqu'ils pourront disposer de tous les documents et les étudier. De nombreux Allemands – mais pas uniquement eux – nient ce lien. Mais il est vrai qu'il y avait en Europe de fortes méfiances et résistances à l'égard de la réunification. En Grande-Bretagne, Margaret Thatcher a convoqué une réunion inquiétante où semblait régner le climat de 1940, et pendant laquelle elle a demandé : « Pouvons-nous avoir confiance en l'Allemagne ? ». Et il n'y avait pas que les Anglais qui étaient méfiants. Le président Mitterand lui-même était très préoccupé. La thèse selon laquelle l'Allemagne aurait dû, pour se montrer rassurante, donner une garantie forte de son européisme et démontrer que l'unification n'achevait pas l'ère d'européisme inconditionnel d'un pays vaincu et divisé.

Mais il existe une autre thèse qui voit en Kohl un européiste profondément convaincu qui n'avait pas besoin de la réunification pour adhérer à l'idée de l'Union monétaire. Tout au plus, il aurait utilisé l'argument du « sacrifice » du mark comme preuve de fidélité à l'Europe surtout chez lui, plutôt qu'à destination de ses partenaires européens. Il peut y avoir du vrai dans cette thèse. Il était peut-être plus difficile de convaincre les Allemands de renoncer au mark que de faire accepter la réunification allemande aux Français et aux Anglais. Le fait est qu'en octobre 1989, le destin de l'Union monétaire était encore incertain. Il a été fixé de manière positive un an après en octobre 1990 : au terme de négociations sinuées, le Conseil européen de Rome a approuvé des conclusions qui s'appropriaient, en les synthétisant, toutes les recommandations du rapport Delors. Seule la Grande-Bretagne s'en est dissociée. Quelques semaines après, Margaret Thatcher a été poussée à la démission par son propre parti, certainement aussi en conséquence de la défaite subie à Rome.

En bref, le destin de l'Union monétaire et celui de la réunification allemande se sont joués pendant ces douze mois. Cela a été l'année du tournant et les deux histoires s'imbriquent étroitement. En octobre 1989, le Mur est encore là et les monnaies sont divisées. En octobre 1990, l'Allemagne est réunifiée et l'on va vers la monnaie unique.

Le point crucial de cette imbrication intervient en mars-avril 1990 avec les élections des Länder d'Allemagne de l'Ouest. Le couple Mitterand-Kohl donne l'élan décisif vers l'euro. La Constitution de l'Allemagne fédérale dispose que l'adhésion d'un nouveau Land,

situé en dehors des frontières de 1949, à la République est entérinée à travers les élections au Bundestag. Cette clause avait déjà été utilisée pour la Sarre, qui ne faisait pas partie de la République Fédérale à l'origine et y a adhéré en 1957. La même formule a été appliquée aux Länder d'Allemagne de l'Est pour lesquels les élections du printemps 1990 ont constitué l'acte de la réunification allemande.

Une semaine après ce vote, qui a marqué une grande victoire pour Kohl, celui-ci et Mitterand ont adressé une lettre au président - par rotation - de la Communauté. Ils demandaient que le Conseil prévu quelques jours après décide d'avancer vers l'Union monétaire et vers l'Union politique en convoquant deux Conférences intergouvernementales, afin de stipuler deux traités. Il y a une concordance temporelle étroite entre la réunification de l'Allemagne et cette orientation politique que le Conseil européen s'est appropriée. Les Irlandais ont ensuite passé la main aux Italiens, et au Conseil européen d'octobre 1990, le rapport Delors, synthétisé en une page, a été repris comme « conclusions du Conseil européen ».

Voilà la partie positive du rapport entre la chute du Mur et la construction européenne.

D. Que s'est-il passé ensuite ?

TPS. Cette histoire positive se poursuit pendant les dix années suivantes, jusqu'en 1998-99 (l'euro démarre en 1999, soit exactement dix ans après 1989). On aura tout vu pendant ces années-là : la crise du SME, les dévaluations, la sortie de la lire de l'accord de change et l'élargissement des marges de fluctuation. Surtout, les banques centrales et les ministres ont tenté avec ténacité de mettre de côté le projet de monnaie unique en proposant de reporter la « date fixe » décidée pour son lancement. C'est Kohl qui a tenu ferme ; et il a peut-être perdu les élections de 1999 justement pour cela. La date fixe avait été insérée dans le traité au dernier moment à Maastricht en décembre 1991, avec la phrase fatidique : « Si, à la fin de 1997, la date du début de la troisième phase n'a pas été fixée, la troisième phase commence le 1er janvier 1999 ». Jusqu'alors, on avait dit que le passage à l'euro serait intervenu lorsque les conditions auraient été réunies. Si bien que l'on se dirigeait vers un processus *open ended*, pour lequel on aurait pu avoir à chaque fois un renvoi, puis une nouvelle réunion suivie d'un nouveau renvoi.

D. L'euro a-t-il été la première coopération renforcée à se concrétiser ?

TPS. Je ne dirais pas cela. À mon avis, toute la construction européenne est allée de l'avant grâce à la détermination de quelques pays à agir, même sans ceux qui ne voulaient pas l'union. Au contraire, cette modalité d'avancement risque d'être plus difficile maintenant qu'elle a été codifiée sous la forme des coopérations renforcées.

Pensons à Schengen ; ou encore avant, à la Conférence de Messine de 1956 qui a posé les bases du Traité de Rome et que les Anglais ont abandonné tandis que les autres ont décidé de poursuivre ; ou à l'élection au suffrage direct du Parlement européen de 1979, décidée en dépit du fait que le Danemark et la Grande-Bretagne avaient déclaré qu'ils n'organiseraient pas ces élections. Même à cette occasion – et l'on était sous présidence italienne – on a décidé : « Bien, vous ne les organiserez pas, mais nous si ».

Plutôt que de coopération renforcée, qui est devenu un terme technique utilisé pour désigner une procédure particulière inventée durant les années 1990, je parlerais d'Europe à deux vitesses. Les vitesses ont toujours été différencieres. L'Union européenne n'existerait pas si les pays qui voulaient avancer n'avaient pas décidé d'agir, même seuls. L'un des signes de l'impasse actuelle est justement le manque de cette détermination. Les pays qui voulaient une Europe plus unie, jusqu'à il y a 10-15 ans, ne laissaient pas influencer par ceux qui y étaient opposés.

D. Que s'est-il passé ? C'est un problème de leadership ? N'y a-t-il plus de personnages référents ?

TPS. C'est précisément, du moins en partie, une question de leadership. En Europe, celui-ci est passé des européistes aux anti-européistes. Tony Blair a été, pendant ses années au gouvernement, la figure la plus influente, capable d'envoûter aussi bien les conservateurs que les socialistes qui gouvernaient dans les différents pays. Et son leadership s'est habilement appliqué à empêcher l'unification européenne. Il a été un anti-européen bien plus efficace que Margaret Thatcher, qui avait l'habitude de répéter : « Si vous voulez le faire, faites-le mais sans moi ». La position de Blair était plutôt : « Moi je ne vous laisse pas le faire ».

D. Passons à présent à l'autre moitié de votre analyse sur 1989 : pourquoi la chute du Mur a-t-elle aussi été une occasion manquée ?

TPS. Le sujet est complexe. Rappelons-nous, pour en revenir à notre récit, la lettre signée par Kohl et Mitterand, qui demandait aussi bien l'Union monétaire que l'Union politique. Et bien nous pourrions dire que 1989 a été une occasion manquée, car l'Union monétaire a été faite, mais pas l'Union politique.

D. Qu'entendez-vous par Union politique ?

TPS. Du point de vue des contenus, l'Union politique est synonyme de défense, sécurité, politique étrangère, fourniture des biens publics européens essentiels, et implique donc également des ressources économiques et un budget européen aux dimensions adéquates. D'un point de vue des procédures et des institutions, elle signifie l'abandon de l'unanimité et, de manière corollaire, les pleins pouvoirs au Parlement européen. Deux avancées qui doivent être réalisées ensemble pour assurer qu'il n'y ait pas un manque de légitimité politique des décisions. La légitimité d'une décision (législative ou d'un autre type), qui engage tout le monde malgré le vote contraire de certains, doit, dès lors qu'elle n'est plus scellée par l'unanimité, venir d'une majorité « du peuple », d'un vote parlementaire à travers lequel s'exprime le peuple européen.

En particulier, la procédure dite de codécision doit devenir la règle de toutes les productions normatives de l'Union.

Et bien l'Union politique ainsi définie n'a pas été réalisée à Maastricht. Et ceci, à mon avis, a été le fruit d'un manque de compréhension fondamentale, surtout de la part des Français, du sens historique de la chute du Mur et de la fin des blocs et de l'empire soviétique.

D. Vous imputez à la France la responsabilité principale de la réalisation manquée de l'Union politique ?

TPS. Oui, c'est cela. Mais ce que « j'impute », pour reprendre vos termes, ce n'est ni un manque d'altruisme ni ce qu'on appelle communément un égoïsme national. Il s'agit plutôt d'une myopie, d'une compréhension manquée de la manière dont les intérêts de la France auraient pu être mieux servis dans le nouveau contexte qui émergeait.

La France avait longtemps utilisé le veto et avait mis en pratique la théorie de son autosuffisance en matière de défense, dans un contexte de Guerre froide, de division de l'Europe. Or dans ce contexte, tous les pays de la Communauté des Six initiale étaient prêts à faire les États-Unis d'Europe et à franchir le pas supranational. Le veto servait à la France pour doser le quantum de supranationalité à concéder à l'Europe. C'était l'instrument avec lequel Paris dirigeait et en même temps construisait l'Europe. La France est un pays toujours ambivalent sur ce point. Elle invente la Communauté du Charbon et de l'Acier. Elle crée la Communauté de Défense (la CED) mais la rejette ensuite. Elle stipule le traité Euratom, et elle le bloque ensuite pour laisser libre voie à un nucléaire uniquement français. Elle écrit le Traité de Rome pour ensuite laisser la « chaise vide » et bloquer le passage à la décision à la majorité (entre le 1^{er} juillet 1965 et le 20 janvier 1966, afin de boycotter les propositions de la Commission européenne en matière de Politique Agricole Commune, le gouvernement français, conformément à la volonté de De Gaulle, a déserté toutes les réunions du Conseil des ministres, et pas uniquement celles sur la politique agricole. Ce fait est passé à l'histoire comme la « politique de la chaise vide », *ndr*). Elle préside, avec Giscard d'Estaing, la Convention européenne mais rejette par référendum le Traité constitutionnel préparé par elle et signé par tous. L'Allemagne et l'Italie ont toujours été pro-européennes, peu importe qui les gouvernait. La Grande-Bretagne a toujours été anti-européenne, peu importe qui était au pouvoir. La France, quant à elle, est restée oscillante. Mais ce n'est pas tout. À la limite, une Union à Six (qui s'appelait alors Communauté) pouvait encore fonctionner avec un fort leadership français et avec une Allemagne qui, se trouvant en situation de minorité politique, ne disait pas non à Paris. Pourtant, en 1990, lorsque la conférence intergouvernementale débute, les membres sont devenus douze. La Communauté est déjà paralysée par la règle de l'unanimité, avec pour conséquence une perte d'hégémonie et d'efficience. Et pourtant, l'attachement au veto et le mythe de la souveraineté intacte et intangible sont tellement forts qu'à Maastricht, Mitterand s'oppose à l'Union politique. Kohl renonce au mark. Mitterand ne concède pas l'union politique, il ne comprend pas qu'une nouvelle ère démarre et que la France doit changer de méthode pour continuer à diriger l'Europe. Cela, au même titre que l'épisode que j'ai évoqué au début de notre entretien, donne la mesure du retard de la France sur les événements.

D. Revenons-en alors à la question initiale. Que représente la chute du Mur ?

TPS. La fin de la Troisième guerre mondiale. Normalement, quand une guerre se termine, les frontières sont redéfinies et l'on instaure un ordre post-conflit. Si ces deux choses sont bien faites, le monde, au moins pour un temps, vit en paix. Il en a été ainsi, par exemple, après la Seconde guerre mondiale. Si en revanche elles sont mal faites, les processus de l'insatisfaction et de la revendication s'amorcent immédiatement. C'est ce qui s'est produit à la fin de la Première guerre mondiale, le traité de Versailles étant la graine d'où est né ce qui s'est produit par la suite jusqu'à la Seconde guerre mondiale.

La fin de la Troisième guerre mondiale, qui a été froide, a malheureusement été conduite avec myopie et même avec un esprit de revanche, davantage dans le droit-fil de la fin de la Première guerre mondiale que dans celui de la grande vision de la Seconde.

D. Un esprit de revanche chez qui ?

TPS. Aux États-Unis, l'idée que la superpuissance américaine pouvait être suffisante pour garantir l'ordre mondial a prévalu. Tout comme l'idée que, n'ayant plus d'ennemis, elle pouvait gouverner le monde toute seule. Après la chute du Mur, l'OTAN, née pour se défendre du danger soviétique a été élargie à ses frontières, au lieu d'être dissoute, d'une manière qui a été inévitablement perçue comme une menace

D. Selon vous, l'OTAN aurait dû être dissoute ?

TPS. Je crois qu'il fallait au moins la transformer. On forge une alliance pour combattre un ennemi ; après la victoire l'alliance se dissout. L'alliance des États-Unis avec l'Union soviétique qui a servi pour vaincre Hitler ne s'est pas poursuivie par la suite. En revanche, l'OTAN, une fois que son « but social » a été atteint, celui de se défendre de la menace soviétique, a de facto servi un objectif différent, celui de maintenir l'hégémonie américaine sur l'Europe. Pas seulement. L'OTAN s'est même engagée dans une politique d'expansion de ses frontières, qui du point de vue de la Russie, est apparue menaçante et sans limites, car elle inclut non seulement tous les pays du Pacte de Varsovie, mais également des territoires de ce qui avait été pendant des siècles la Russie historique. Comment éviter, dans l'autre camp, l'idée que celui des deux combattants qui avait gagné la guerre occupait à présent des portions

croissantes du territoire ennemi ? Si nous étions russes, nous ne pourrions que penser de cette manière.

Par ailleurs, si l'Union politique avait été faite avant la chute du Mur (et c'est la France qui l'a empêché), ou tout du moins si elle avait été faite à Maastricht, l'Union européenne aurait pu garantir la sécurité aux pays d'Europe centrale et aurait pu stipuler un accord avec la Russie. La soif d'OTAN des pays d'Europe centrale est le fruit de l'absence de politique de sécurité européenne.

J'ai remarqué la photo d'une salle officielle en Lituanie dans laquelle sont exposés le drapeau lituanien et celui de l'OTAN. Il n'y a pas celui de l'Union européenne. Un signe clair que pour ces pays, la sécurité était la première garantie à obtenir.

D. Pour revenir aux occasions manquées, si vous deviez les énumérer, que mettriez-vous en haut de la liste ?

TPS. Avant tout, de ne pas avoir compris que l'Union européenne de l'Après-guerre froide – c'est-à-dire avec l'extension inévitable et souhaitable à 20, 25, 27, 30 pays – ne pouvait plus être celle du fédéralisme du « goutte-à-goutte » piloté par le veto français. Mais aussi le fait que, faute d'avoir réalisé l'Union politique, on a en réalité favorisé l'occupation USA-OTAN d'un espace qui, par vocation, aurait dû être un espace européen.

D. La réalisation manquée de l'Union politique en Europe a-t-elle aussi résulté d'une certaine myopie ?

TPS. Je pense que oui. Les Français auraient pu maintenir leur hégémonie, mais uniquement en renonçant à être le pays du veto et en choisissant de devenir le pays leader qui organise les majorités en Europe. Je suis convaincu que ce changement de méthode aurait permis à la France d'être encore pour longtemps le pays moteur de l'Europe, tout comme le Piémont et la Prusse l'ont été après avoir respectivement uniifié l'Italie et l'Allemagne au 19^{ème} siècle. Selon moi, cela aurait également été l'unique moyen pour bloquer l'aversion britannique à l'unification du continent, une aversion elle aussi fruit d'une vision myope ancrée dans trois ou quatre siècles d'histoire des relations entre les îles et le continent. Les Britanniques ont utilisé le veto bien mieux que les Français. Quand il y a eu, par exemple, la question de l'Irak, si la France avait bien manœuvré dans une Europe qui pouvait décider à la majorité, l'UE ne

se serait probablement pas divisée et l'on aurait adopté une position qui prenait ses distances avec l'initiative américaine.

L'absence d'une Union politique se ressent d'autant plus aujourd'hui que l'Union économique et monétaire est menacée. La crise économico-financière la plus grave à laquelle le monde contemporain ait dû faire face jusqu'à présent a frappé une Europe insuffisamment intégrée pour y répondre efficacement. Les traités actuels ne prévoient pas de pouvoirs de crise pour l'Union, alors que dans toutes les constitutions du monde, il est écrit quelque part quels sont et à qui sont conférés les pouvoirs d'intervention lorsqu'une crise se manifeste.

D. Les Européens se trouvent donc désarmés face à la crise ?

TPS. Dans les traités, seule la crise d'un État membre qui ne réussirait pas à s'intégrer est prévue. Dans ce cas, des clauses de sauvegarde ou des suspensions temporaires des obligations communautaires peuvent être décidées. Ce que nous vivons aujourd'hui est différent et n'est pas abordé par les traités. Par exemple, les deux secteurs actuellement les plus touchés par la crise – les banques et les biens de consommation durables, en particulier les automobiles – sont clairement en phase de désintégration. Tandis que les grands groupes bancaires multinationaux se refragmentent en composants nationaux, la crise de l'automobile n'est pas gérée à l'échelle européenne comme cela avait été le cas par le passé, pour la crise de l'acier par exemple.

D. Pendant les années 1990, certains soutenaient – à l'instar de Carlo Azeglio Ciampi – que le cœur de l'Union politique pouvait être localisé dans l'Eurogroupe, en tant que noyau pour une politique économique commune. Cela nous aurait-il sauvés ?

TPS. Je dirais que non. Je le pensais à l'époque et je le crois encore aujourd'hui. En effet, si nous analysons en profondeur la notion de pilier économique de l'Union économique et monétaire, nous trouvons des ambiguïtés qui en révèlent une certaine inconsistance. L'Eurogroupe consiste en beaucoup de rhétorique, peu de contenu institutionnel et encore moins de volonté politique. Tout d'abord, il ne détient pas de pouvoirs clairs. Il ne peut pas non plus manier les instruments du Traité ou utiliser les institutions de l'Union (compétences législatives, budgétaires etc.). Les instruments du Traité appartiennent à l'Europe des 27, alors que l'Eurogroupe représente seulement les pays qui ont adhéré à l'euro. De plus, l'Eurogroupe est déjà trop large pour fonctionner et il ne semble pas prêt à prendre de

décisions difficiles à la majorité. Et malheureusement, ses défauts ne s'arrêtent pas là. Si l'Union politique avait été réalisée, en termes de contenus et d'institutions, on aurait un budget européen aux dimensions adaptées pour produire des biens qui, de publics-nationaux seraient devenus publics-européens. Ce budget serait également l'instrument de réponses européennes à la crise, car il n'y a aucun doute sur le fait qu'une partie de la réponse à cette crise doit venir des politiques budgétaires. Mais sans budget commun, on ne peut pas faire une politique budgétaire. Et si la réponse repose sur des choix budgétaires nationaux, elle sera inévitablement accompagnée de clauses de préférences nationales, comme cela survient actuellement, avec des formes plus ou moins explicites, dans tous les pays. Une telle manière de procéder met en grand danger aussi bien le marché unique que le pacte de stabilité. En réalité, l'Eurogroupe n'aurait pas pu décider une expansion budgétaire en réponse à cette crise, et ce même dans le cas où sa mission aurait été interprétée de manière ambitieuse au lieu du minimalisme myope qui avait prévalu jusqu'alors.

Je partage les critiques qui ont émergé à l'Eurogroupe, mais pas l'idée, l'espoir ou l'illusion qu'il puisse être le cœur de l'Union politique. Cela relève selon moi de la rhétorique.

D. Vous avez parlé de politique budgétaire. Mais est-il possible de forcer la main des pays européens en réalisant une Union politique, par le biais d'une coopération renforcée qui viserait à la création d'une politique fiscale commune ?

TPS. Pour parler pertinemment de politique fiscale, nous devons partir du constat selon lequel la dépense publique en Europe se répartit entre au moins quatre niveaux de pouvoirs : européen, national, régional et municipal. La dépense publique couverte par le budget communautaire n'est qu'une partie infime du total. Ce sont les budgets nationaux qui se découpent la part du lion. Et même là où la dépense relève formellement des pouvoirs locaux, elle est en réalité structurée de manière à transiter par le budget national, en Italie tout du moins. Les choses étant ainsi, il est à mon avis impensable, au sein de l'Eurogroupe, qu'une décision telle que celle de procéder à une expansion fiscale puisse être prise à la majorité, c'est-à-dire en engageant aussi ceux qui n'y sont pas favorables. Il est encore plus improbable que l'on empêche un pays qui évolue au sein du Pacte de Stabilité de conduire une expansion fiscale. Ce serait aller bien au-delà du Pacte lui-même, qui soutient simplement que l'on peut faire tout ce que l'on veut, pourvu que l'on reste sous les 3%. On dépense comme on veut, autant qu'on veut, tant que les recettes et les dépenses ne diffèrent pas de plus de 3% du PIB.

Le Pacte ne précise pas quelles devraient être les dimensions du budget, ni quel devrait être la nature des dépenses, ni quelle devrait être la structure des recettes. Il ne fixe qu'un cadre. L'idée d'une politique fiscale « active » commune réalisée par le biais des budgets nationaux se traduirait donc par un conditionnement européen des décisions budgétaires nationales qui dépasse la règle limitée mais très importante du Pacte. Je considère qu'une telle évolution, qui ne correspond à aucun modèle constitutionnel ni aux principes du fédéralisme fiscal n'est pas envisageable, pour l'Eurogroupe. Lorsque je m'y exprimais en tant que ministre italien, je n'aurais certainement pu engager l'Italie au-delà des règles actuelles du Pacte. Penser qu'on puisse aller outre n'est que pure illusion.

D. Mais si l'on ne peut pas non plus faire ça, comment fait-on ? N'y a-t-il pas moyen d'abattre ce mur ?

TPS. Il y a un moyen, les chemins à parcourir existent. On peut imaginer que quelques pays, même au-delà des coopérations renforcées, commencent à recréer un noyau d'union plus étroite à l'intérieur de cet espace qui est désormais de 27-30 pays.

D. Un noyau dur ? Le noyau des pays fondateurs ou vous pensez à quelque chose d'autre ?

TPS. Par exemple, il est possible de créer un noyau sur la défense ou sur le contrôle bancaire. Ou bien, pensons au réseau européen de gaz. Vous imaginez un réseau européen du gaz à 27 ? Aujourd'hui, cela serait impossible. Mais il suffirait que l'Allemagne, la France et l'Italie réalisent un réseau gazier unique pour qu'à un moment ou un autre, d'autres soient amenés à en faire partie. Il y a d'autres initiatives similaires qui peuvent être mises en œuvre. Voilà, je crois que l'on peut repartir de là. Du reste, je le répète, tout ce qui a été réalisé pendant les trente dernières années – de Schengen à l'euro – a été voulu par quelques pays seulement à l'origine.

D. A propos d'occasions manquées, parlons du Traité de Lisbonne. Avec le traité de Lisbonne, il y a le risque d'une superposition de fonctions : le président de la Commission, le président du Conseil européen, le président par rotation de l'UE... L'Europe n'est-elle encore qu'une expression géographique ?

TPS. Revenons un moment à Maastricht, où l'on a fait l'Union monétaire mais pas l'Union politique. L'Union – le terme est né à ce moment-là – a été une construction à trois piliers : à l'Union économique et monétaire (le pilier du Traité de Rome amendé pour réaliser l'euro), on a ajouté le pilier de la politique étrangère et de sécurité, et celui de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Ces deux nouveaux piliers sont une non-Union, ils relèvent de la politique intergouvernementale.

Malheureusement, on ne s'est plus éloigné de cette construction à trois piliers. Et pourtant, dès Maastricht on a pris conscience d'avoir manqué quelque chose. Si bien qu'au même moment, on a décidé de convoquer une autre conférence intergouvernementale pour faire l'*unfinished business*, pourachever l'œuvre.

La nouvelle conférence intergouvernementale s'est terminée à Amsterdam en 1996 avec des résultats très modestes. Une fois encore, la prise de conscience de ne pas avoir fait ce que l'on devait faire a conduit à la convocation d'une troisième conférence intergouvernementale qui s'est achevée à Nice en 2001. L'histoire s'est répétée : Nice n'a rien produit de substantiel et, encore une fois, on a reconnu que quelque chose n'avait pas fonctionné. C'est pour cela qu'au Conseil européen de Laeken,, est née la Convention : un instrument inventé quelques années auparavant pour élaborer la Charte des droits. C'est ainsi que l'on est arrivé au Traité constitutionnel, un traité qui, selon moi, ne posait pas les bases d'une véritable Union politique. Giscard d'Estaing avait bloqué les fermentsd'assemblée de la Convention, en étouffant la poussée réformatrice qui pouvait provenir de la position fédéraliste dominante parmi ses membres. À la fin, le modeste Traité constitutionnel a lui-aussi été rejeté, par les référendums français et hollandais. À la suite de quoi, le traité de Lisbonne est arrivé.

La séquence s'étend de Maastricht à Amsterdam, à Nice, au Traité constitutionnel, puis au traité de Lisbonne, dont nous ne savons toujours pas s'il entrera en vigueur. Il est probable que oui. Mais je pense qu'il ne constitue pas une avancée dans le chemin vers cette union effective, dont l'Europe a pourtant un besoin absolu pour rester (ou redevenir) maîtresse de son futur. Mais, quel que soit le destin du Traité de Lisbonne, je crois que la

saison (commencée au milieu des années 1980) pendant laquelle la construction européenne s'est poursuivie par des amendements successifs aux traités est terminée.

D. On n'abat pas seulement les Murs. On les construit aussi.

TPS. Oui. De 1958 au milieu des années 1980 approximativement, la construction de l'Europe s'est déroulée à travers un programme de mise en œuvre des traités. Avec l'Acte Unique Européen de 1985-86, on est entré dans une époque différente – d'une durée d'environ 25 ans – pendant laquelle on a procédé par amendement des traités. Je crois que cette deuxième phase a désormais atteint son terme et qu'il y a à nouveau la nécessité et l'espace pour progresser en mettant entièrement en œuvre les potentialités contenues dans les traités, plutôt qu'en les étendant.

D. Avancer avec ceux qui sont d'accord. Les autres viendront s'ajouter par la suite s'ils le veulent.

TPS. La mise en œuvre, de plus en plus ample, des potentialités du traité d'un côté ; et des actions clairement européennes ouvertes à tous ceux qui le souhaitent, mais conduite en dehors du cadre du traité de l'autre. Ce sont les deux voies le long desquelles la dynamique de la construction européenne peut se poursuivre, mettant ainsi fin à vingt ans d'occasions manquées.

D. Quelle influence le président de la Commission européenne a-t-il ?

TPS. Le président de la Commission a un poids très important. Il peut être l'inspirateur des nouvelles directives européennes et le promoteur d'une interprétation avancée de l'Europe déjà existante. Bien entendu, pour peser un président de la Commission doit établir avec les États membres et avec le Parlement élu un rapport équilibré, constructif et positif. Mais l'établissement de ce rapport dépend de lui en premier lieu.

D. Dans le traité de Lisbonne, on reconnaît des pouvoirs plus importants au Parlement. Vous avez évoqué dans un article de presse un tournant historique pour l'Europe, tout en disant à la fin que, bien que vous le considériez souhaitable, vous ne croyiez pas à cette éventualité. Combien de temps faut-il pour construire le mur qui concrétise l'Europe politique ?

TPS. De nombreuses années, ou au contraire quelques mois. Il suffirait que le Parlement prenne deux mesures pour faire échec à l'immobilisme de l'Union européenne : revendiquer le choix du président de la Commission et des commissaires ; et demander une réforme immédiate et radicale du budget de l'Union et des politiques communes qui prévoie des dépenses flexibles et discrétionnaires, aucune répartition rigide par destinations nationales, de vraies sources de recettes européennes, et de nouvelles ressources pour mettre en œuvre les politiques communes prévues par les Traités et bloquées jusqu'à présent par le Conseil.

D. Dit comme ça cela semble facile. Pour être un sujet politique et non une simple expression géographique, l'Europe doit-elle retrouver son esprit original ?

TPS. Oui, il est utile d'observer les origines. Mais il faut surtout comprendre aujourd'hui, demain et après-demain. Le point central est simple : les pays européens ne peuvent être des protagonistes actifs de l'histoire que s'ils constituent une véritable union. Dans une mesure non négligeable, ils peuvent le faire en mettant en œuvre jusqu'au bout les traités. Ils peuvent aussi entreprendre des actions qui auraient une valeur fondatrice bien qu'elle ne soit pas prévue constitutionnellement et institutionnellement. Je pense par exemple au rôle joué par l'Europe à l'occasion de la crise en Géorgie. Il y a enfin des tendances à réexaminer, comme l'élargissement démesuré de l'Union européenne.

D. Vous croyez qu'il est exagéré de penser le processus d'inclusion dans l'Union européenne comme quelque chose d'inarrêtable ?

TPS. Oui, je pense que c'est une erreur. Revenons-en à la question par laquelle nous avons commencé : comprendre le sens de la chute du mur et formuler une stratégie cohérente avec ce grand événement. L'Union européenne n'est pas l'embryon de la fédération mondiale appelée de ses vœux par Kant. C'est le modèle imparfait d'une forme d'intégration régionale qui devrait aussi se développer sur d'autres continents, pour un jour se fédérer à l'échelle

mondiale. Si l'Union européenne a besoin de sécurité, la route de l'élargissement sans limites ne me paraît pas la bonne. La politique étrangère commence là où il y a la frontière, avec l'immédiat outre-frontière. Quelle a été jusqu'à présent la politique étrangère de l'Europe, comprise comme politique de l'outre-frontière ? Elle a surtout consisté à proposer à ceux qui se trouvent au-delà des frontières d'entrer dans l'Union. Cette politique est désormais arrivée à son terme. Nous pouvons discuter de savoir si l'Europe doit intégrer ou non la Turquie, surtout en raison des attentes créées au cours des décennies passées. Mais je crois qu'inclure également l'Ukraine ou la Géorgie, en arrivant jusqu'aux frontières de la Russie, pourrait être une source d'insécurité au lieu d'être une politique de sécurité.

Comme je le disais, on doit considérer de la même manière l'élargissement de l'OTAN. Qui peut penser que l'OTAN a aujourd'hui besoin de se défendre de la Russie ? À bien y regarder, c'est peut-être la Russie qui a besoin de se défendre de l'OTAN.

Et bien puisqu'il faut l'unanimité pour élargir l'OTAN et élargir l'Union européenne, il suffirait que la France, l'Allemagne, l'Italie et quelques autres pays membres déclarent dès à présent leur opposition à un élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne à l'Ukraine et à la Géorgie et affichent leur disponibilité à ouvrir une grande négociation avec la Russie sur l'organisation du continent pour que naîsse une véritable politique étrangère européenne, et ce même sans recourir à l'accord formel des 27.
