

# **Romanian Journal of European Affairs**

vol. 2 no. 3  
octombrie 2002

**INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA**

Romanian Journal of European Affairs  
este editat de către Institutul European din România

Blv Regina Elisabeta 7-9, București 70348, România  
Tel. 314.2696, 314.2697; Fax 314.2666  
E-mail: [ier@ier.ro](mailto:ier@ier.ro), <http://www.ier.ro>

Această publicație este finanțată de programul Phare al  
Uniunii Europene (RO 0006 18.03.02)

Graphic design & layout - Iorik design

Romanian Journal of European Affairs  
is published by the European Institute of Romania

7-9 Regina Elisabeta Blv, Bucharest 70348, Romania  
Tel. (+4021) 314.2696, 314.2697, Fax (+4021) 314.2666  
E-mail: [ier@ier.ro](mailto:ier@ier.ro), <http://www.ier.ro>

This publication is funded by the Phare programme of  
the European Union (RO 0006 18.03.02)

# **Romanian Journal of European Affairs**

vol. 2, no. 3, Octombrie 2002

**INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA**

**Director**

Nicolae Idu

**Redactor Șef / Editor-in-Chief**

Oana Mocanu

**Redactori / Associate Editors**

Elisabeta Andronache

Gilda Truică

Iulia Zamfirescu

**Consiliul editorial / Editorial Board**

*Daniel Dăianu* - profesor, Academia de Studii Economice, București; fost ministru de Finanțe / Professor, Academy of Economic Studies, Bucharest; former Finance Minister

*Eugen Dijmărescu* - consilier al Primului Ministru al României; fost ministru al Economiei și Finanțelor / Advisor to the Prime Minister of Romania; former Economy and Finance Minister

*Nicolae Idu* - director general al Institutului European din România / Director General of the European Institute of Romania

*Andras Inotai* - profesor, director al Institutului pentru Economie Mondială, Budapesta / Professor, Director of the Institute for World Economy, Budapest, Hungary

*Mugur Isărescu* - Guvernator al Băncii Naționale a României / Governor of the National Bank of Romania

*Alan Maybaw* - profesor, Sussex University / Professor, Sussex University

*Costea Munteanu* - profesor, Academia de Studii Economice, București / Professor, Academy of Economic Studies, Bucharest

*Jacques Pelkmans* - cercetător al Centrului pentru Studii Politice Europene, Bruxelles / Senior Research Fellow of the Centre for European Policy Studies Brussels

*Andrei Pleșu* - rector al Colegiului Noua Europă, București; fost ministru de Externe, fost ministru al Culturii / Rector of New Europe College, Bucharest; former Foreign Affairs Minister, former Culture Minister

*Cristian Popa* - Viceguvernator al Băncii Naționale a României / Vice Governor of the National Bank of Romania

*Tudorel Postolache* - membru al Academiei Române; Ambasador al României în Marele Ducat al Luxemburgului / member of the Romanian Academy, Ambassador of Romania to the Grand Duchy of Luxembourg

*Helen Wallace* - profesor, director al Centrului pentru Studii Avansate Robert Schuman, European University Institute, Florența / Professor, Director of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence

## **CUPRINS**

<b>EUROPE : PATRIMOINE COMMUN ET/OU DIFFÉRENCES ?</b>	<b>5</b>
<b>Claude Alain Karnoouh</b>	
<b>ECONOMIC POLICY CO-ORDINATION AND POLICY REGIMES IN THE EUROPEAN UNION</b>	<b>38</b>
<b>Stefano Micossi</b>	
<b>ADVANCING AT ITS OWN SPEED: A TRADE APPROACH ON ROMANIA'S CONVERGENCE TO EU</b>	<b>56</b>
<b>Liviu Voinea</b>	
<b>PREPARING FOR THE SECOND ACCESSION ROUND AFTER COPENHAGEN – WHAT LESSONS CAN BE LEARNED FROM THE FIRST ROUND OF NEGOTIATIONS?</b>	<b>72</b>
<b>Pjer Simunovic</b>	



## EUROPE : PATRIMOINE COMMUN ET/OU DIFFÉRENCES ?

**Claude Alain Karnoouh**<sup>1\*</sup>

***Abstract.** This approach starts from the premise – stated and assumed by the Council of Europe – that, within the cultural area, the aim is to build a cultural unity between past, present and future. In the context, the question that arises is to what extent the European entity is a genuine cultural entity, namely a cultural community. This dilemma can be explored with the support of a series of details provided by the philosophical, historical and anthropological thinking. The instruments of this approach are used to analyse the impact of the new society on a heritage under change, bringing to the forefront the aporia of modernity in relation to tradition: in order to be modern, one has to de-construct; however, one's historical conscience values the past and therefore the past has to be preserved. The modern "post-industrial" age, which is subject to the dynamics of the globalised techno-science, faces the arrival of a generalisation of 'patrimonialisation', which sets a new difference between Western Europe and ex-communist Europe.*

*Pour Sophie...*

Aber die Thronen, wo ? die Tempel, und wo die Gefäße,  
Wo mit Nectar gefüllt Göttern zu Lust der Gesang ?  
Wo, wo leuchten sie denn, die fernhintreffenden Sprüche ?  
Delphi schlummert und wo tönet das groß Geschick ?  
Hölderlin, *Rain et vin*, 4e strophe<sup>2</sup>.

<sup>1\*</sup> Claude Alain Karnoouh est Chercheur au CNRS-INALCO-Paris et Professeur invité à l'Université du Cluj (Roumanie), Dept. Sociologie/Philosophie. Depuis 1976 il a été professeur invité d'anthropologie et de philosophie sociale dans les universités de Gand (Belgique), de Southampton (G.B), Tübingen (RFA), Charlottesville (USA), Budapest (Université des sciences économique et collège postuniversitaire, Szechenyi Collegium), de Cluj et de Iasi (Roumanie). Il a écrit environ trois cents articles et essais, participé à une dizaine de livres collectifs, et a publié sept livres, dont certains ont été traduits en anglais, néerlandais, allemand, italien, slovène, hongrois, roumain et japonais.

Cet article est une version largement remaniée d'un rapport rédigé en 2000 à la demande de la direction de la culture du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Bien évidemment, les hypothèses, les analyses, les suggestions et les conclusions avancées ici, n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.

<sup>2</sup> "Mais les trônes, où ? les temples, et où les récipients,

Où de nectar remplis, au plaisir des dieux le chant ?

Où, où parlent-ils donc par éclairs d'aphorismes à lointaine portée ?

Delphes sommeille et où bruit le grand destin ?" cité dans Martin Heidegger, *Aufenthalte*, Vittorio Klostermann, 1989, (Traduction française de François Vezin, *Séjours*, Édit. du Rocher, Paris, 1992).

### Remarques générales

Au cours des trente dernières années du XXe siècle, la Communauté européenne, devenue entre-temps l'Union européenne (quinze pays) représente aujourd'hui une entité économique et administrative tangible qui, terme, vise à englober l'ensemble des pays européens moins la CEE, et d'où émerge, plus lentement, une unité politique. Plus encore, dans la vaste sphère de la culture, le Conseil de l'Europe, c'est-à-dire les quarante et un pays européens (et quelques observateurs non-européens), proclame, assume et construit une unité culturelle passée, présente et future. Cependant, peut-on affirmer, *bic et nunc*, que cette même entité constitue une unité culturelle au sens fort de la formule, c'est-à-dire une communauté de culture ? La question paraît trop générale pour supporter une réponse abrupte, elle exige des nuances que peuvent fournir des considérations philosophiques, historiques et anthropologiques. Qui soulève cette question ? Quand et où fut-elle soulevée ? Y a-t-il des peuples ou des fractions de peuple qui ne la soulèvent point et pourquoi ?

Envisageons d'abord le Qui. Dans un système politique fondé sur la démocratie représentative de masse, il ne suffit pas que des élites (politiques, administratives, universitaires, techniques et financières) de l'Union européenne éprouvent le sentiment d'une appartenance commune, pour transformer ou projeter cette aperception comme la finalité reconnue et acceptée d'une majorité de gens, que l'on peut appeler, selon le cas, des sujets, des citoyens ou des peuples.

Ensuite, penchons-nous sur le Où? Venue d'Ukraine ou de Grande-Bretagne, d'Estonie ou du Portugal, la question n'a ni la même tonalité ni, peut-être, le même sens. L'angle de vision déterminé par l'organisation d'une géographie mentale engendre la confrontation entre diverses énoncés opposés, voire conflictuels, que seule la diplomatie et des souverainetés économiques limitées cantonnent dans le débat courtois.

Enfin, observons le Quand? À l'échelle de la temporalité qui a engendré de longue date l'Europe moderne, cette question a montré des variations qui, selon chaque pays, selon chaque devenir politique, chaque développement culturel singulier, nourrissent des discours historiques, ceux de nos histoires politiques.

De fait, les réponses aux questions du qui, du où et du quand, dépendent des lectures que l'on fait des origines de la formation de l'entité culturelle et politique, ou politique et culturelle, qui fut nommée jadis Europe.

À y regarder de plus près, la fondation de l'Europe moderne pourrait se résumer à un permanent fractionnement d'empires ou d'États composés de diverses ethnies, parlant diverses langues, et vers le XVIe siècle, à un espace où se pratiquait au moins huit versions du christianisme. Aujourd'hui, à l'Ouest de l'Europe, après les hécatombes et les destructions incommensurables de la Première Guerre mondiale, puis celles encore plus gigantesques de la Seconde Guerre mondiale, l'idée d'un regroupement de pays s'est lentement imposée.



En revanche, vers l'Est, il semble que nous soyons encore dans un procès de division, comme si ce cycle historique de la scissiparité politique n'y avait pas encore achevé son cours.

L'un des lieux communs de l'histoire des idées européennes, affirme que le monde européen tire son unité culturelle de ses origines grecques. Cette assertion ressortit essentiellement à certains discours de la philosophie politique ou de l'histoire théologico-politique. Cette formulation soulève nombre de nouvelles interrogations. Des auteurs aussi célèbres et importants que Simone Weil et Hannah Arendt, malgré leurs divergences, s'accordent pour contester cette thèse. Chacune, à sa guise, s'attache à montrer que le monde grec n'est plus la tradition politique, religieuse et héroïque vécue par les hommes peuplant les divers pays d'Europe.<sup>3</sup> Perte déjà relevée, dans son style véhément et tragique, parfois grandiloquent, par Nietzsche qui manifesta sa volonté créatrice en pensant pouvoir offrir aux hommes capables d'entendre son cri, les moyens spirituels de retrouver les valeurs héroïques de ce monde perdu et trahit par les commentaires séculaires des clercs chrétiens.<sup>4</sup>

Serions-nous alors, dans notre diversité européenne, les héritiers du seul monde latin, et qu'en définitive, malgré nos diversités linguistiques, religieuses et politiques, chacun de

nous pourrait dire de soi-même: *Civis romanus sum?* Malgré la beauté de l'expression et son passé prestigieux, c'est, me semble-t-il, une vision un peu courte, dès lors que l'on tient compte de la division de l'empire entre Occident et Orient, de l'effondrement du premier et de la perpétuation du second jusqu'à sa substitution et au-delà par l'empire ottoman. L'héritage de la romanité latine implique, entre autres choses, un système juridique, une version du christianisme, l'origine commune de nombreuses langues et le partage parmi les élites d'une même langue savante, d'une théologie et de ses débats contradictoires, préparant de longue date la Réforme: donc une semblable histoire ecclésiastique et, plus tard, universitaire et pédagogique. L'effondrement de l'empire d'Occident, la mise en place des pouvoirs "barbares" d'origines germaniques entraînant, à terme, une recomposition totale de son ancien espace de souveraineté, ont ouvert des possibilités inédites que l'empire d'Orient n'eut point. À l'évidence, une telle esquisse implique une lecture qui insiste sur les différences entre les pays européens héritiers de l'empire romain d'Occident et les pays issus de l'empire d'Orient, ainsi que sur les effets à long terme de ces différences.

Toutefois, cette ébauche d'interprétation (qui possède une longue tradition) ressortit à une position objectiviste, articulée autour d'une série

<sup>3</sup> Simone Weil, *Écrits historiques et politiques*, Gallimard, Paris, 1960, "Quelques réflexions sur les origines de l'hittérisme", pp. 36-37.

<sup>4</sup> F Nietzsche, "La philosophie à l'époque tragique des Grecs", in *Écrits posthumes (1870-1873)*, (Nachgelassene Schriften 1870-1873), Gallimard, oeuvres philosophiques complètes, Paris, 1975, dans la traduction de Michel Haar et Marc B. De Launay.

de corrélations établies *a posteriori*, qui ne tient pas compte de l'aperception que les peuples ont ou plutôt auraient eu de l'unité ou des désunions, du consensus ou de la dissension. Or, le premier moment subjectif de l'aperception commune d'un sentiment d'appartenance ou d'une origine commune, exige son énonciation dans une langue commune, avec ses foncteurs logiques, ses tropes comme jeu sémantique, ses concepts singuliers, qui concourent tous à construire un même champ sémantique. À l'évidence, cette langue commune aux peuples européens n'existe point, même si une sorte d'anglais de supermarché, d'aéroport, de lexique financier et d'ordinateur permet la communication minimale exigée par la planétarisation de l'économie. Certes, la situation n'est pas partout identique. Dans les pays du Nord, en Hollande, dans les Flandres belges, au Luxembourg, en Allemagne, mais aussi en Grèce, un anglais de qualité moyenne est compris, voire parlé dans la population. En France, en Italie, en Espagne, au Portugal, la situation est bien plus contrastée entre les grandes villes touristiques et le reste du pays. Quoi qu'il en soit, il est faux de dire qu'au sein de l'Union européenne, il existerait une langue commune qui permettrait à tous les peuples d'établir une intercompréhension à la fois savante et familière, technique et poétique, commerciale et littéraire. La situation se complique plus encore, si l'on tient compte de tous les pays qui composent l'Europe en sa totalité. Si les élites des anciens pays communistes sont très souvent polyglottes quoique, par tradition, ici ou là, on perçoit une inclination plus marquée pour telle ou telle

langue de grande circulation, les peuples restent profondément immergés dans une langue; et, lorsqu'il y a authentique bilinguisme, il s'agit de langues uniquement parlées dans telle ou telle région de l'espace européen: roumain/hongrois, hongrois/ukrainien, hongrois/serbe, roumain/serbo-croate, serbo-croate/albanais, grec/albanais, bulgare/grec, roumain, polonais, estonien, lituanien, letton/russe, etc. Le chemin est long avant l'émergence d'une langue commune à l'intercommunication des peuples européens, qui dépassera la publicité, les heures de départ des trains et des avions, la lecture des notes d'hôtel et des menus de restaurants internationaux.

Donc point de langue commune. Y aurait-il en revanche l'aperception d'une origine, d'un destin commun et de valeurs historiques communes? Certains commentateurs en avancent la possibilité dans un futur proche, d'autres affirment qu'elle appartient déjà à notre époque. On peut cependant légitimement s'interroger pour savoir s'il ne s'agit pas là de la formulation d'un souhait d'élite, voire d'un nouvel idéalisme à l'accomplissement plus qu'incertain. En effet, en dépit d'une économie touristique intensément développée et propre aux pays du Nord, il semble que la situation commune de la majorité paraisse fort éloignée de cette réalité. Or, que je sache, nos sociétés n'ont de légitimité et de souveraineté qu'en fonction des volontés des populations exprimées sous forme de votes: cela se nomme le pouvoir de la majorité.

Ne serions-nous pas encore, quoique de manière moins manifeste, soumis aux forces rémanentes de l'ipséité de l'Europe des nations du XIXe et de la première moitié du XXe siècle ? N'est-ce pas cette *Weltanschauung* qui forge encore, peut-être plus secrètement, l'essentiel des représentations des diverses populations européennes ? Pendant presque deux siècles l'État-nation européen, en ses multiples expressions politiques, a imposé une représentation de la communauté d'appartenance, le peuple-nation dans son État, qui s'est toujours manifestée sous la double expression d'une coupure identitaire plus ou moins schizoïde et d'un rapport à l'autre plus ou moins paranoïde. L'État-nation n'a pas seulement mis en œuvre le fractionnement politique (et économique) des empires, des royaumes ou des républiques multiethniques, mais, et simultanément, en son propre espace de souveraineté, il a travaillé à l'uniformisation, au rassemblement de communautés d'appartenances paysannes archaïques ou urbaines, isolées les unes des autres. Les moyens sont connus : enseignement généralisé et unique autour d'un récit fondateur énoncé en termes d'histoire, de folklore, d'ethnographie, d'œuvres littéraires, poétiques, théâtrales, voire de philosophie de l' "être national"<sup>5</sup>; rassemblement homogénéisant des hommes avec la conscription; uniformisation des mœurs et des coutumes dans le développement de l'urbanisation moderne et de l'industrialisation, ainsi que la mobilité

géographique qu'elles engendrent et intensifient; uniformisation des objets de consommation usuels, des vêtements, des habitats grâce à la rationalisation de la production et à l'extension du marché. Tous ces phénomènes modernes concourent à araser des différences archaïques et pré-modernes. Plus encore, dans le cours du vaste processus de modernisation mis en œuvre par l'Europe occidentale et répandu lors du développement de tous les États-nations, l'archaïsme commun à toutes les cultures populaires européennes a été, en quelque sorte, approprié et sur-différencié par les discours savants des institutions étatiques de chacun d'entre eux, créant ainsi des communautés imaginées par les élites et une identité unique diffusée dans la masse par toutes les institutions étatiques.<sup>6</sup>

Les exemples abondent. Parmi les plus importants on soulignera la lente et inexorable nationalisation du religieux depuis la Réforme par l'usage des langues vulgaires transformées en langues divines, en langue de la Bible et du culte: Le Dieu chrétien ne se donne plus au peuple chrétien en sa totalité, mais à nous: *Gott mit uns*. Cette nationalisation étendit son influence tant sur le catholicisme, comme l'avait déjà remarqué Voltaire<sup>7</sup>, que sur les Églises orthodoxes... Le processus de nationalisation ne s'est pas penché seulement sur les traditions paysannes archaïques, il a aussi travaillé à l'appropriation des origines antiques communes par l'État-nation.

<sup>5</sup> Claude Karnoouh, *L'Invention du peuple. Chroniques de Roumanie*, Arcantère, Paris, 1990, chap. 4.

<sup>6</sup> Benedict Anderson, *Imagined communities*, Verso et NLB, Londres 1983.

<sup>7</sup> Voltaire, article "Guerre" dans le *Dictionnaire philosophique*, nombreuses éditions.

On peut regarder ces dynamiques politico-culturelles et socio-culturelles comme le résultat de la régionalisation des lectures historiques anachroniques telles que les présentent les grands systèmes de la philosophie de l'histoire. Ces interprétations totalisantes du devenir, regardent le présent comme l'accomplissement d'un état antique, voire protohistorique qui le préparait déjà, où l'histoire représenterait un inexorable flux (une *énergéia*, dirait Aristote) transformant les sociétés et réalisant un principe premier qui est aussi le *télos* du monde. Ainsi, l'État-nation – formation historique éminemment moderne – devient réalisation de l'Esprit absolu (Hegel) et le capitalisme qui lui est consubstantiel, s'interprétera comme le résultat d'une accumulation primitive, très lointaine et, somme toute, bien mystérieuse et énigmatique (Marx)<sup>8</sup>; quant à la science moderne elle a envisagé d'abord les sociétés comme le résultat du devenir d'une raison originelle (laquelle?) s'incarnant selon le modèle conçu par Darwin, dans la sélection du meilleur par le combat pour la vie (première thématique libérale dont le schème s'apparente au discours socio-politique de l'Angleterre victorienne au faite de sa puissance mondiale); mais aujourd'hui, cette interprétation devenue politiquement incorrecte (quant à moi je dirai, plutôt, politiquement dangereuse), et remplacée par l'évolution des sociétés soumises à la lutte pour l'accès à l'information et à la mise en réseaux<sup>9</sup>: interprétation s'adaptant parfaitement à l'ère

d'une économie mondialiste et d'une culture tendant à se planétariser, fondées sur les nouvelles technologies, celle des ordinateurs, de l'Internet et de la téléphonie mobile. Ce n'est donc plus le «Je pense donc je suis» qui serait aujourd'hui le *motto* de la pensée contemporaine, mais le «Je communique donc je suis», où le communiquer n'implique jamais une autre matière à transmettre que l'agir communiquant lui-même. De telles lectures, celle des systèmes totalisant de la philosophie de l'histoire ou des sciences, ne laissent aucune part à l'advenue de l'inédit, de l'imprévisible, des mutations des épistémès (Foucault)<sup>10</sup>, des évolutions singulières et irréductibles de certaines cultures comme l'ont décrit certains anthropologues (Lévi-Strauss, Clifford Geertz, Remo Guidieri, Marshall Shalins).

### **Plaidoyer pour une nouvelle narration historique**

Les élites de la nouvelle Europe qui se construit cherchent donc à défaire, pour les annuler, les anciens discours justifiant les appropriations nationales, afin de reconstruire et de leur substituer des interprétations où serait mis en avant ce qui est commun à toutes ces entités politico-culturelles. Cependant, on ne peut rester insensible au fait que, pendant environ deux cents ans, des universitaires et des intellectuels en renom, ont fourbi les arguments

<sup>8</sup> Luciano Pellicani, *Saggion sulla Genesis del Capitalismo: alle Origini della Modernità*, édit. SugarCo, Milan, 1986.

<sup>9</sup> Philippe Forget, *Le Réseau et l'infini*, Economica, Paris, 1998.

<sup>10</sup> Michel Foucault, *L'Archéologie du savoir*, Gallimard, Paris, 1972.

d'une identité nationale originelle, voire parfois quasi antéhistorique, des appropriations singulières du passé commun, avec la même conviction de détenir une vérité intemporelle que leurs héritiers contemporains qui en affirment une autre. D'où ce changement vient-il? Peut-on l'attribuer à la découverte de nouvelles archives qui bouleverseraient des interprétations naguère bien assises? Cela paraît bien improbable, car ces nouvelles lectures ne font guère appel, dans la plupart des cas, à de nouvelles découvertes. Dans un cas comme dans l'autre, il semble que nous ayons affaire à une nouvelle manière d'accommoder les restes, ici, les mêmes restes. Une remarque de Paul Valéry nous met sur la voie:

“L'Histoire est le produit le plus dangereux que la chimie de l'intellect ait élaboré. Ses propriétés sont bien connues. Il fait rêver; il enivre les peuples, leur engendre de faux souvenirs, exagère leurs réflexes, entretient leur repos, les conduit au délire des grandeurs ou à celui de la persécution, et rend les nations amères, superbes, insupportables et vaines. L'Histoire justifie ce que l'on veut. Elle n'enseigne rigoureusement rien, car elle contient tout, et donne des exemples de tout.”<sup>11</sup>

Quelque chose a donc changé entre le moment où la narration historique mettait en avant l'appropriation nationale du patrimoine (ou ce qui était défini comme tel) et celle qui, présentement, la repousse. Pourquoi ce changement? La réponse pourrait peut-être venir de la transformation de la fonction de

l'État-nation. Dans un monde de plus en plus dominé par la mondialisation de l'économie, de l'information et de la culture – en bref, par les mêmes modes du produire, du consommer et du travailler d'une part, du former (ou du déformer), de l'ortho-normer et de l'ortho-nommer; de l'éduquer; de l'autre – les processus de différenciation externe (si l'État-nation a unifié au sein de son espace de souveraineté, il a aussi séparé ce qui avant était uni afin de manifester avec force sa souveraineté jalouse), deviennent obsolètes dès lors que les entités souveraines, après avoir politiquement et culturellement séparé, sont réunies par des relations d'interdépendance de plus en plus fortes. Ce nouvel esprit ou, si l'on préfère, cette nouvelle *Weltanschauung*, ne peut accepter, ni même bientôt concevoir, les anciennes différences agonistiques entre les États-nations qu'en termes de caractères tératologiques.

Aujourd'hui, beaucoup voudraient voir l'histoire, comme un devenir politique où la violence eût été un accident monstrueux. Mais, c'est là peut-être une *doxa* offerte à des populations amnésiques. Car, personne ne peut nier ou dénier que le devenir européen (et non seulement européen) n'a jamais été autre chose qu'une somme de créations d'entités politiques parfois magnifiques, parfois détestables, qu'une somme d'actions violentes ou diplomatiques, portées par le fer, le sang et la parole où se sont entremêlés courage et lâcheté, gloire et déshonneur, victoires et défaites, détermination et faiblesse, loyauté et trahison, où, pour le dire

<sup>11</sup> Paul Valéry, *Regards sur le monde actuel*, Gallimard, Paris, 1945, p. 35.

brièvement selon Machiavel, le vainqueur avait su discerner selon la *fortuna* et la *virtù* afin d'imposer l'inédit, voire l'inouï. De fait, notre présent inspire une rétroprojection des valeurs contemporaines pour juger celles œuvrant dans le passé, il s'agit, comme l'écrit Jean Baudrillard, de "Refaire une histoire propre – blanchir tous les processus monstrueux: à travers la prolifération des scandales, le (res)sentiment obscur est que c'est l'histoire elle-même qui est scandale."<sup>12</sup> Ainsi conçu, le passé n'a été qu'un ratage du destin de l'homme, et la reconstruction d'une histoire irénique et aseptisée de ses vecteurs contradictoires, de ses apories, de ses solutions mortifères est devenue la forme collective d'un travail du deuil propre à l'Occident, à l'horizon duquel il n'y a plus de devenir, mais cette "fin de l'histoire" qu'affirme Fukuyama après la chute des régimes communistes et les promesses d'un «homme nouveau» que préparent les techno-biologies.<sup>13</sup>

Imaginer un monde irénique, c'est tantôt prendre pour réalité tangible ce qui chez Rousseau n'était qu'hypothèses théoriques, «la bonté naturelle» de l'homme avant la socialisation, tantôt croire, comme Kant, que le "but idéal de l'histoire est d'atteindre à une constitution juridique, universelle et parfaite, dont l'élément moteur est l'idée de paix perpétuelle..."<sup>14</sup> Reformulée aujourd'hui dans le

champ d'une idée abstraite des droits de l'homme, l'histoire comme récit tenu sur le passé (cf. chapit. 7) ne serait plus l'interprétation toujours délicate des phénomènes – souvent difficiles à déceler dès leur origine – qui engendrent des formes sociales et des entités politiques nouvelles, mais la narration d'un perpétuel deuil à l'égard de tous les vaincus. Dans ce cas, en effet, l'histoire – en tant que somme des événements qui ont fait que nous sommes ce que nous sommes – est un «scandale», ce que ne pouvait penser Kant qui, malgré les événements tragiques de son temps, maintenait l'optimisme d'un perpétuel progrès œuvrant sous la férule des desseins de la nature, fussent-ils inconnus des hommes-acteurs de leur propre violence. La *doxa* contemporaine de nombre d'intellectuels, de journalistes, des demi-savants de l'animation et du management culturel, placent dans le deuil et dans l'émotionnel, ce qui, en termes hégéliens, reviendrait au travail du négatif de l'agir politique dans son présent; de ce fait, la *doxa* du présent nie aussi le dépassement possible du présent (ou de ce qui fut un présent dans le passé) par sa propre négativité, c'est-à-dire, *l'Aufhebung*. Certes, il y a dépassement par le négatif chez Hegel, mais pour un horizon renouvelé de la positivité. Enfin, chez Nietzsche, la suite et la somme des événements qui font l'histoire manifestent et explicitent le devenir implacable du tragique propre au destin de l'humanité.

<sup>12</sup> Jean Baudrillard, *L'Illusion de la fin ou la grève des événements*, Edit. Galilée, Paris, 1992, p. 25.

<sup>13</sup> Jeremy Rifkin, *The Biotech Century: Harnessing the Gene and Remaking the World*, G.P Putnam's Sons, New York, 1998.

<sup>14</sup> Cf. Rudolf Eisler, *Kant-Lexicon*, article "Geschichte" (*Histoire*), E.S. Mittler & Sohn, Berlin, 1929, dans la traduction d'Anne-Dominique Balmès et Pierre Osmo, Gallimard, Paris, 1994.

Présentement, nous devons donc nous repentir pour ce qui a été fait, et nombreux sont ceux qui affirment qu'il s'agit là d'un «devoir de mémoire». Mais faire travailler l'esprit dans l'émotion d'un perpétuel deuil, n'est-ce pas précisément le contraire de la mémorisation de cette violence accoucheuse de l'histoire, et, au nom de la mémoire, engendrer l'oubli? Mieux encore, n'est-ce pas la mise en œuvre de l'oubli de ce que notre présent porte de violence, dès lors qu'il s'agit d'imposer et d'organiser un Nouvel Ordre mondial qui n'est plus à proprement parler politique, mais économique, où les différences entre la richesse, la pauvreté et la détresse, sont masqué sous un «multiculturalisme» de riches aseptisé de tous conflits. En effet, il n'y a pas de puissance politique souveraine, économique et culturelle, quelles qu'elles fussent, quelles qu'elles soient, qui n'aient été le fruit d'une violence engendrant gagnants et perdants, dominants et dominés et, souvent, bourreaux et victimes. Tout envisager du côté des perdants et s'en repentir sans cesse, revient non seulement à rejeter la pensée de l'histoire comme pensée du devenir tragique, mais tout bonnement à l'éliminer de notre expérience contemporaine et quotidienne. Le présent ne peut plus être tragique, c'est-à-dire plongé au cœur de l'histoire, il doit être culturalo-hédoniste, c'est-à-dire immergé dans un perpétuel présent sans histoire. Conception et pratique qui s'accorde parfaitement avec la généralisation et la massification du tourisme (première industrie civile du monde), lequel regarde la planète comme un immense parc de loisirs. Dès lors, on comprend pourquoi, les guerres

postcommunistes qui ont marqué la désintégration de l'ex-Yugoslavie et une partie de l'ex-URSS, ont pu si facilement être présentées comme autant d'événements monstrueux à des populations pour qui l'histoire se résumait aux dernières vacances passées sur les plages d'un quelconque pays exotique...

Au cœur de cette pensée réintroduisant le règne de la paix et de l'unité au sein de différences produites au long d'un millénaire de conflits perpétuels, surgissent des contradictions dès lors qu'il est question de patrimoine ou mieux, des patrimoines, car ces restes, nommés patrimoines, sont pour parties les traces de la violence historique et, parmi celles-ci, de la manière dont l'appropriation dynastique, étatique, monarchique et/ou républicaine, affirmaient avec force des différences de puissances, d'ordres, de classes, de religions, d'ethnies, de nations. La raison de ces contradictions, parfois de ces antinomies, gît au cœur même de la notion de patrimoine, dès lors qu'elle se fonde simultanément sur la narration historique (i.e. les discours tenus sur le passé) et une pratique politique, économique, culturelle et sociale élaborée et développée au XIXe siècle et durant la première moitié du XXe siècle. C'est précisément l'époque où l'Europe vécut l'âge d'or de l'État-nation, lorsque toutes les parties communes de ces héritages devinrent les propriétés exclusives de chacun d'entre eux. À partir de ce moment, la totalité des œuvres patrimonialisées (y compris les Antiquités gréco-latines) se lurent dans une écriture historique articulée autour de ce que Hegel



définit comme la «conscience historique»<sup>15</sup>, mais une «conscience historique» prise dans un vertigineux mouvement de rétrécissement: chaque État-nation s'appropriant la conscience historique générale en la régionalisant à son unique profit. Les élites nationalistes de la fin du XIXe et du début du XXe siècles érigèrent les patrimoines de leurs pays respectifs, en élaborant une lecture hégélienne du passé qui répondit aux aspirations de leur présent dans la conscience d'une histoire particulière, mais en la présentant comme mouvement destinal participant à l'accomplissement de l'histoire universelle en laquelle se réalise l'Esprit absolu. Ainsi, se réservait et la singularité de l'État-nation nouveau-né et son appartenance au mouvement général de la «haute civilisation» occidentale. Toutefois, pour qu'il y ait présence d'une conscience historique, il faut la conscience d'un destin, c'est-à-dire la conscience d'un agir qui, dans son propre déploiement, fabrique l'histoire. Agir qui, toujours dans les paroles de Hegel, implique l'héroïsme puisque ce destin s'accomplit dans la violence (là Hegel n'est guère éloigné de l'analyse de la fondation du nouvel État proposée par Machiavel), tout en étant gage de liberté en ce que seul l'homme libre ne craint pas la mort.<sup>16</sup>

Cependant, à l'évidence, tous les États-nations (y compris ceux qui naîtraient plus tard de la décolonisation) entraient donc dans le moderne avec les mêmes concepts, les mêmes instruments institutionnels et culturels, que chacun regardait comme uniques, ineffables, irréductibles, irrémédiables, alors qu'il s'agissait, à chaque fois, du phénomène politique et culturel propre à la modernité, à savoir, la multiplication du même, de l'identique. En d'autres mots, les guerres qui déchirèrent les États-nations pendant plus d'un siècle et demi, se nourrissaient du même fond métaphysique<sup>17</sup>, et de la même passion pour les illusions de liberté quand la plupart d'entre eux, de par leur faiblesse techno-scientifique et économique, étaient enchaînés aux quelques grandes puissances dominantes les jeux géopolitiques de cette époque. Cette agitation et cette frénésie glaciale de développement, cet abus des récits historiques grandiloquents manifeste précisément ce contre quoi s'insurgeait le jeune Nietzsche: la trahison moderne de l'esprit grec, de son héroïsme et de sa grandeur tragique.

Dans cette conception du devenir-histoire, et tout en respectant les catégories établies par Alois Riegl<sup>18</sup>, on constate que la «valeur historique» ou,

<sup>15</sup> J'ai placé «conscience historique» entre guillemets, pour bien montrer au lecteur que ce vocabulaire et la réalité qu'ils supportent ne sont pas miens. Cependant, lorsqu'il s'agit du rapport de l'État-nation à son patrimoine, on ne peut éviter ce débat.

<sup>16</sup> Cf. à ce sujet le commentaire de Jean Hyppolite, *Introduction à la philosophie de l'histoire de Hegel*, *Édit. du Seuil*, Paris, 1983.

<sup>17</sup> C'est peut-être le film de Théo Angelopoulos, *Le regard d'Ulysse* qui fait met en lumière avec le plus force et de subtilité l'unité des fondements métaphysiques qui alimentent et justifient aux yeux des acteurs les conflits sanglants entre États-nations des Balkans et de l'Europe orientale.

<sup>18</sup> Alois Riegl, *Le Culte moderne des monuments. Son essence et sa genèse* (Der modern Denkmalkultus), traduit par Daniel Wiczorek, *Édit. du Seuil*, Paris, 1984. Tous les mots mis entre guillemets dans le cours du texte appartiennent à la traduction française des termes employés par Riegl.



plutôt, la “valeur historico-nationale” prend le pas sur toutes les autres: en d’autres mots, pour l’État-nation ce n’est plus tant l’ancien qui compte en tant que sommes d’antiquités universelles, mais la manière dont cet ancien vient occuper sa place dans le discours historique de la «patrimonialisation» nationale. Aussi, pendant l’âge d’or des États-nations, cette «patrimonialisation» opère-t-elle des choix sémantiques dans la totalité d’une antiquité commune à toutes les élites européennes: désormais, cet antique doit fonder et établir définitivement un objet, le “sens-patrimoine-national”, pour un présent en devenir; j’y reviendrai plus avant.

C’est cette manière de choisir le sens qui dorénavant change au sein des élites des pays membres de l’Union européenne et partiellement, au sein du Conseil de l’Europe. À présent, il semble que la “valeur d’antiquité”, désémanisée de ses origines, soit devenue la seule valeur, si bien que tout reste, toute trace, accède au statut d’objet de patrimoine. Depuis le plus imposant monument “intentionnel” jusqu’au moindre objet de la vie quotidienne du paysan, depuis l’œuvre d’art la plus originale jusqu’aux instruments technologiques de notre première modernité, tous les objets produits par des mains humaines deviennent la source permanente d’un patrimoine en permanent devenir. Or, un tel déploiement de la «patrimonialisation» manifeste une mutation de la conscience historique qui se confond avec l’accumulation des œuvres du passé quelles qu’elles soient. N’est-on pas ici confronté à un sentiment de nostalgie? À cette nostalgie des

anciens états, des paradis perdus, d’un âge d’or propre à notre conception, même laïcisée, de la chute dans le temps de l’histoire (chute qui est, ne l’oublions point, la faute originaire); nostalgie donc où se lit le refus d’assumer le présent dans le champ d’un devenir incertain, car délié de toute vision téléologique autre que le déploiement de la technique et l’accélération économique; nostalgie qui tend à occulter un devenir s’identifiant jours après jours à la somme algébrique des produits du marché. C’est ainsi, me semble-t-il, qu’il faut entendre le constat que fit Jean-François Lyotard de la “fin des grands discours”, des grands systèmes philosophiques et politiques mettant en place les causes premières, les principes de développement et les fins ultimes qui donnaient un sens global à l’histoire, depuis l’origine des origines jusqu’à son télos à réaliser. Mais le constat de Lyotard ne suffit pas tant s’en faut, à couper court à tous les discours de restauration, néo-kantisme, néo-fichtéisme, néo-hégélianisme, néo-marxisme, etc. Or, dans un monde dominé par l’économique, il ne peut y avoir d’autres organisations dominantes que celles qui configurent et agencent tout ce qui concoure aux fins de l’économique des sociétés, à savoir le travail, la gestion des investissements et des coûts (le capital et la plus value), la programmation de la production et de la distribution, la gestion de la consommation, le calcul du profit. À travers tous les objets «patrimonialisés», c’est le deuil des mondes passés que portent les Européens de la modernité tardive. Aujourd’hui, le patrimoine ne vise plus des “lendemain qui chantent” quels qu’ils soient – l’accomplissement du peuple dans

l'État, de la race dans l'État, de la classe dans l'État qui devrait disparaître et pourtant qui ne disparaît point – mais nous conte la perte de passés multiples (et souvent contradictoires) regardés soit avec la nostalgie des époques bienheureuses – oubliant toute la violence politique et quotidienne, l'incertitude et la fragilité des vies de ces époques – soit, ainsi que je l'ai déjà souligné, saisis par l'horreur des formes monstrueuses venues d'on ne sait où. Paradis perdus ou tétatologie politique, le passé n'est plus conçu comme les moments d'une histoire vivante, mais tantôt comme paysage rêvé, tantôt comme objet de haine.

Il s'agit donc de reconstruire le discours historique de l'Europe, de dénationaliser la «patrimonialisation» pour simultanément la généraliser (chercher le plus grand nombre de dénominateurs communs) et la régionaliser (marquer les plus nombreuses différences) selon des critères qui demeurent toujours flous, car si la généralisation mène à l'abstraction la plus désincarnée, le fractionnement quant à lui, peut créer de la différence là où il n'y en avait guère.

La nouvelle mise en commun de ce qui avait été jadis approprié par les États-nations ne se fait pas sans nouveaux anachronismes, sans de nouvelles contradictions, parce que l'unité qu'il s'agit de légitimer, n'a plus rien de commun avec celle d'où proviennent les divers restes qui composent le patrimoine. Elle se doit donc d'éviter tant les pièges d'un "idéalisme de rêve" (l'expression est de Nietzsche) que ceux du nominalisme, d'un jeu itératif sur la permanence des formes lexicales qui viendrait à masquer les

transformations, voire les révolutions sémantiques. L'Union européenne (les quinze), en tant qu'entité économique, politique et administrative, non plus que le Conseil de l'Europe (les quarante-et-un) nés pendant la dernière moitié du XXe siècle, ne sont comparables ni à l'Empire latin, ni à l'empire de Charlemagne, ni à l'Europe chrétienne antérieure à la Réforme, ni même à l'Europe des monarchies absolues. Quoiqu'elle porte le nom d'Union européenne (union d'un certain nombre d'États européens), cette entité n'a plus, ni factuellement, ni phénoménologiquement, ni existentiellement grand chose de commun avec l'entité portant le même nom voici plus d'un millénaire, ou moins. Nouvelle Europe, nouvelle histoire, nouvelles lectures de ses origines et donc de ses patrimoines. Les pouvoirs qui la dirigent, souhaitent impérativement (ici, le choix de l'adverbe n'est pas employé innocemment) de nouvelles interprétations, de nouvelles corrélations entre les objets-patrimoines. Aux précédentes corrélations établies en fonction de fragmentations instaurées par les *topoi* des États-nations (c'est-à-dire leurs limites territoriales, leurs frontières, et leur temporalité historique, la saga de leurs origines), se substituent aujourd'hui des connexions unificatrices, outrepassant non seulement les frontières, mais aussi les époques.

Le souci actuel de protéger et de garantir des droits aux minorités nationales, ethniques ou religieuses opprimées, exige, à l'inverse, la mise en valeur d'objets-patrimoines qui divisent l'unité construite auparavant par les États-nations ou la

réunification d'entités territoriales naguère divisées, en bref, un bouleversement, sinon une redéfinition spatio-temporels. Une telle approche a pour résultat de minorer la tâche historique de modernisation – c'est-à-dire la rationalisation bureaucratique et technique – accomplie par l'État-nation: unification des terroirs, des communautés rurales, des dialectes dans une langue nationale (parfois suppression de dialectes), des poids et mesures, des architectures, des vêtements, des savoirs, de l'éducation, etc. Si cette nouvelle lecture apparaît comme la constitution d'un nouvel objet historique, ce qui le fonde et le légitime ressortit à des valeurs juridiques et donc éthiques.

Or, en dépit des plus louables intentions de leurs promoteurs, le point de vue éthique, lorsqu'il se dissimule derrière la "scientificité" de la narration historique, peut se révéler extrêmement périlleux. Ainsi, on peut lire dans les publications du Conseil de l'Europe des suggestions où le patrimoine devrait laisser place aux perdants:

"Il faut absolument tout faire pour que les traces du passé soient conservées et pas seulement en cas d'affrontement, celles qui servent les intérêts des vainqueurs; les vaincus doivent aussi être visibles."<sup>19</sup>

Une telle formule est bien trop ambiguë, en particulier parce qu'elle désémantise le politique,

et peut donc apporter, d'une part, des arguments aux nostalgiques des régimes totalitaires qui, à l'évidence, sont parmi les vaincus de ce siècle, et, de l'autre, faire oublier que des vaincus furent parfois des vainqueurs, et que des vainqueurs du présent furent autrefois des vaincus. Ce n'est donc pas avec l'axiomatique d'une éthique posée *a priori* qu'il faut tenter de reconstruire une nouvelle narration du patrimoine historique européen. En effet, quel homme pourrait, en conscience, approuver les méthodes politiques criminelles mise en œuvre par les régimes totalitaires, et pourtant, selon l'auteur du rapport précédemment cité, il faudrait, leur offrir une visibilité positive ? En revanche, un tel siècle, le XXe, celui de ma génération, celui qu'Eric Hobsbawm a défini comme l'"âge des extrêmes"<sup>20</sup>, explicite pleinement le travail du négatif (la dialectique négative selon Adorno) ou le triomphe de l'instinct de mort (le *thanatos* de Freud), un tel siècle, pour être quelque peu compris doit être interprété dans ses origines, lesquelles ne jaillissent pas *ex nihilo* dans les mois précédant août 1914 comme le pensent certains historiens, mais se prépare de plus longue date, de très longue date, et rien de nous dit qu'en son essence il serait achevé. C'est pourquoi il ne faut jamais oublier l'une des leçons de Michel Foucault, à savoir qu'il n'y a pas de narration historique (i.e. du passé) qui se puisse déprendre d'un discours politique du présent.

Si donc la nouvelle Europe unie se présente comme une tentative de contenir (par des lois),

<sup>19</sup> Cf. Conseil de la Coopération culturelle, sixième réunion du Groupe de projet: **Apprendre et enseigner l'histoire de l'Europe du 20e siècle**, 6-7 mars 2000, Strasbourg, *Rapport final par Laurent Wirth*.

<sup>20</sup> Eric Hobsbawm, **Age of Extremes. The Short Twentieth Century (1914-1989)**, *Abacus*, Londres, 1994.

de conjurer (par l'enseignement d'une attitude tolérante et ouverte à l'histoire des autres), le travail du négatif du XXe siècle, il convient aussi de rappeler l'alchimie intellectuelle et l'agir qui engendre ce négatif sous les traits du positif: le progrès, la dignité du mieux être, le bonheur céleste ou terrestre, ce que la sagesse populaire formule d'un proverbe lumineux: "L'enfer est pavé des meilleures intentions".

L'Europe occidentale contemporaine que certains nomment "postmoderne", d'autres "postindustrielle", dont on voudrait conserver le plus grand nombre de traces du passé, est le résultat d'un processus de formation pluriséculaire fondé certes sur quelques continuités, mais aussi sur des ruptures de ses *épistémès*, sur des mutations dans la conception spéculaire de l'objectivité et de la subjectivité, au point que notre aujourd'hui ne peut plus entendre des époques passées, ou même relativement récentes; celles-ci nous sont parfois aussi étrangères que les catégories de la connaissance des Aborigènes australiens. En effet, qui, en dehors d'un infime groupe de spécialistes, peut entendre quelque chose aux débats sur l'individuation angéologique de la scolastique médiévale latine et orientale.

Nous l'avons déjà souligné, les restes du passé européen ne sont pas l'œuvre d'une dynamique pacifique. Dès l'aurore où se préfigure l'Europe moderne, les traces qui en demeurent témoignent d'états conflictuels que la muséographie et la patrimonialisation actuelles tendent à effacer: châteaux forts, villes ou églises

fortifiées, arcs de triomphe, colonnes ou tableaux célébrant une victoire ou une défense héroïque, cénotaphes, monuments aux morts, musées où s'entassent des collections d'armes, etc. sont dévalorisés dans leurs fonctions originelles au profit d'un engouement pour une histoire des mentalités, des subjectivités, des activités subalternes qui tendent à occulter l'histoire politique, l'histoire des techniques ou l'histoire financière. Plus encore, la multiplication des musées d'art et traditions populaires, des écomusées ruraux, mais tout autant la transformation de sites industriels du XIXe et du XXe siècles en sites archéologiques de la première modernité, tend à dissimuler aussi bien la violence propre à l'industrialisation des sociétés agraires que celle nécessaire lorsqu'il faut mettre à l'encan les outils de travail de vastes régions, réduisant au chômage des milliers d'ouvriers, sacrifiant sur l'autel de la rationalité technique, de la productivité et donc du profit des générations entières d'hommes et de femmes. Il suffit de jeter un regard sur des dessins, des gravures, plus tard de vieilles cartes postales, de vieilles photos pour approcher la grande misère paysanne et ouvrière de la première industrialisation. Démarche où pointe déjà une différence entre certains pays de l'Union européenne, mais, surtout, entre cette Europe de l'Ouest et les pays de l'ex-Europe communiste. Par exemple, ici ou là, en partie à l'Ouest et en totalité à l'Est, il ne s'agit pas d'y "sauver" les usines pour constituer les sites d'archéologie industrielle, mais de détruire des industries assurant encore la vie quotidienne de dizaine de milliers d'ouvriers, de techniciens et d'ingénieurs, et décrétées obsolètes dans le

schème de la nouvelle mondialisation de la division planétaire du travail.<sup>21</sup>

Une situation identique s'ébauche avec l'urbanisation. Bien des villes occidentales que nous admirons aujourd'hui pour l'unité de leur style, baroque, néo-classique, voire pour leur modernisme ambitieux, et souvent démesuré, ne sont que les résultats de destructions guerrières préalables ou celles d'un urbanisme ravageur. Or, il y a précisément une relation entre la puissance de destruction et l'intensité de la reconstruction et de la modernisation, à condition que le pays concerné détiennent déjà une infrastructure industrielle et des populations formées à la technologie et à la programmation intellectuelle et sociale qu'elle impose. N'est-ce pas le cas de l'Allemagne et celui du Japon après la Seconde guerre mondiale ?<sup>22</sup> Ce qui ne nous empêche pas de prôner des conservations là où certains peuples ou certaines élites politiques, veulent faire du moderne à tout prix.

Dans sa plus grande extension, l'Europe, jusqu'aux confins de la Méditerranée orientale nous a légué les traces d'histoires pluri-millénaires plusieurs fois relues (ou comme le dit

l'anglais, «many times revisited»). Aujourd'hui, l'aube d'une nouvelle époque exigeant un nouveau discours, de nouvelles strates d'interprétations se forgent pour le monde qui se déploie sous nos yeux. L'esprit de notre temps l'éprouve comme une sorte de nécessité, comme si, une fois encore, du passé, nous devrions "faire table rase", et reconstruire de nouveaux discours à l'usage des nouvelles générations se succèdent de plus en plus rapidement. Il est clair que durant le demi-siècle qui vient de s'écouler nous avons vécu une profonde révolution à la fois technique, économique et sociologique (peut-être anthropologique) qui apparaît maintenant dans une lumière plus crue, tant et si bien que l'on n'a pas trouvé d'autre solution que d'en rassembler les effets sous l'adjectif générique "nouveau". Le "nouveau" discours sur le patrimoine-histoire s'inscrit, lui aussi, dans le mouvement qui englobe la mutation des savoirs techno-scientifiques (informatiques et biotechniques), la transformation des rapports au travail (la domination de plus en plus marquée des activités de services, d'informations et de communications), la globalisation de la plupart des activités humaines ainsi que leur "marchandisation" dans une mise en réseau

<sup>21</sup> Bien évidemment, lorsqu'il s'agit d'une obsolescence des États-Unis, et que cette obsolescence pèse encore d'un poids électoral important, il n'est pas question d'y toucher. Les complexes sidérurgiques américains travaillent à perte comme les monstres de type soviétiques, mais tous les présidents américains qui se sont succédés depuis 1975, n'ont jamais eu la volonté d'y toucher. Le dernier, le président Bush, vient même de surtaxer (mars 2002) les importations d'acier afin de les protéger, et surtout de garantir les retraites des employés et des cadres qui sans cela verraient fondre leur pension si d'aventure ces entreprises devaient entrer normalement en faillite... Dans ce cas, les États-Unis font payer la facture de leur obsolescence au reste du monde. Voilà qui nous donne un excellent exemple de la manière dont les États-Unis conçoivent le libéralisme économique et respectent les accords sur le libre échange du commerce mondial qu'ils ont cependant signés.

<sup>22</sup> Hannah Arendt, **Condition de l'Homme moderne**, Calmann-Lévy, Paris, 1981, cf. chap. "La vita activa et l'âge moderne".

planétaire. En d'autres mots, le "nouveau", expression anesthésiante, signifie que nous sommes les sujets et les objets d'un changement de civilisation (ou de culture) qui ébranle les valeurs, les comportements sociaux, les attitudes intersubjectives, la formation de la personnalité, les croyances, autant que les modes vestimentaires et alimentaires, l'ensemble des goûts esthétiques, etc.

Nouveau monde, dirait-on, mais un nouveau monde que nous avons "découvert" en nous-mêmes, sans même nous déplacer, et qui se représente, selon la normalité universelle et intemporelle accomplie de la modernité comme "le meilleur des mondes possible", expression à l'origine même de la métaphysique moderne (Leibniz). Animé d'une telle conception, le passé de l'Europe (bienheureux ou monstrueux) ne peut plus servir de quelconque modèle de référence au présent, et son intelligence, envisagée du point de vue des acteurs de chaque époque, demeure confinée aux savoirs et aux controverses de quelques rares universitaires et chercheurs. Pour s'en convaincre, il suffit de constater les libelles et les pétitions angoissées lancés par les hellénistes confrontés à la mort annoncée des études classiques dans l'enseignement secondaire, que l'on remplace par l'initiation à l'informatique. Les mêmes arguments pourraient être avancés pour ce qui concerne l'histoire médiévale, l'histoire moderne, qu'elle soit latine ou orientale.

Ainsi, lors des conférences organisées par le Conseil de l'Europe autour des universités médiévales (Alcalá, 10 décembre 1999; Montpellier, 13-14 mars 2000), on y aborda le thème de l'unité européenne, à tout le moins au sein d'une Europe catholique, apostolique et romaine: unité des savoirs, des professeurs, des étudiants, des diplômés. Néanmoins, on y a omis de signaler qu'à propos d'un sujet brûlant à l'époque, l'éternité du monde et la double vérité, ces universités devinrent très rapidement des lieux de conflits violents entre théologiens et philosophes, entre les tenants de la position officielle de l'Église et ceux que l'autorité ecclésiastique tenait pour "averroïstes". Conflit qui se solda par la condamnation et l'interdiction proclamées par l'évêque de Paris, Etienne Tempier en 1277, de 219 thèses considérées comme suspectes; conflit qui se solda, entre autre chose, par l'intensification des débats sur la problématique de l'incrédulité d'une part, et, de l'autre, par le développement du mysticisme bien illustré par maître Eckart, ancien maître de l'université de Paris.<sup>23</sup> Or, cet élan qui représenta à la fois un puissant renouveau de la pensée théologique occidentale (elle conduit à Albert le Grand et à Saint Thomas d'Aquin) et la source d'une rupture en devenir entre théologie et philosophie est venu directement de la découverte et de la traduction des philosophes arabes, de leurs commentaires originaux de la philosophie grecque, et plus particulièrement de la redécouverte du naturalisme d'Aristote.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Depuis la naissance de l'intellectuel critique — dont la figure emblématique s'incarne en Abélard — le pouvoir, qui se veut toujours le maître d'un savoir officiel et canonique, a toujours exercé sa censure. En son temps, Abélard capitulera devant le pouvoir mystico-théologique de Bernard de Clairvaux.

<sup>24</sup> Cf. le brillant exposé de ces questions par Alain de Libera, *Penser au Moyen Âge*, Edit. du Seuil, Paris, 1991.

Sur le thème de l'Université, on y a parlé certes de la dégénérescence des universités au cours des XVIe, XVIIe et XVIIIe siècles, mais on y a omis de signaler qu'à la même époque le grand dialogue européen entre savants et philosophes se déroulait hors du monde universitaire, au sein des sociétés savantes nouvellement créées sur le modèle proposé par Francis Bacon.<sup>25</sup> Il eût fallu souligner, par exemple, que la naissance de la pensée moderne, tant scientifique que philosophique s'est élaborée hors de l'Université, entre savants-philosophes qui, de fait en étaient exclus, ou s'en étaient exclus eux-mêmes pour développer leurs pensées inaugurales et hérétiques. À l'époque, les archontes des savoirs officiels regardaient la scolastique épuisée comme la norme universelle et intemporelle! De Galilée à Descartes, de Pascal à Spinoza et Leibniz, c'est hors de l'Université que se sont construites les sciences et les philosophies modernes. Même le professeur Kant dut ferrailler contre l'autorité politico-ecclésiastique pour défendre la liberté de la philosophie.<sup>26</sup>

Quant à la reconstruction des universités, au début du XIXe siècle, elle s'est fondée sur le

modèle que Humbolt (ainsi que Hegel) avait tracé pour Berlin (en France, le modèle est plus celui des Grandes Écoles élaboré et mis en œuvre pendant la Révolution, l'École normale supérieure, l'École polytechnique, l'École supérieure des langues orientales, aujourd'hui INALCO): une université chargée de la formation de la haute administration civile et militaire d'une part, des ingénieurs et des chercheurs scientifiques de l'autre, mis au service de la puissance de l'État-nation.<sup>27</sup> Ce modèle s'appliqua partout en Europe, et, du début du XIXe siècle au milieu du XXe, il formerait entre autres esprits, les intellectuels chargés de forger et de légitimer, philosophiquement et scientifiquement, les arguments du nationalisme ethnique, religieux, étatique, etc. Ces rapides remarques nous révèlent combien il est aisé de tomber dans le piège de l'anachronisme dès lors qu'on s'en remet aux bonnes intentions moralistes offertes au plus grand nombre. Ce n'est pas en voulant faire du passé un exemple positif ou négatif, qu'on pourra l'entendre pour ce qu'il était, car il ne fut ni moins complexe et ni moins contradictoire que le présent. Or, montrer les diverses facettes de ce passé, par exemple ce

<sup>25</sup> Francis Bacon, *Du progrès et de la promotion des savoirs* (1605), dans la traduction de Michèle Le Doeuff, *Gallimard*, Paris, 1991.

<sup>26</sup> Le 17 mars 1642, l'université de Leyde condamne Descartes comme propagateur de l'athéisme. C'est à la même accusation énoncée par le roi de Prusse que cent cinquante ans plus tard Kant répondra, en 1798, dans *Le Conflit des facultés*. Cf. Emmanuel Kant, *Le Conflit des facultés* (Der Streit der Fakultäten, 1798), trad. de J. Gibelin, *Vrin*, Paris, 1935.

<sup>27</sup> Cf. *Philosophies de l'Université. L'idéalisme allemand et la question de l'Université* (textes de Schelling, Fichte, Schleiermacher, Humboldt, Hegel), *Ptlot*, Paris, 1979 ; F. Nietzsche, *Sur l'avenir de nos établissements d'enseignement* ("Die Zukunft unserer Bildungsanstalten"), *Gallimard, collection Idées*, Paris, 1980 ; Hannah Arendt, "La crise de la culture", in *La Crise de la culture*, *Gallimard, Idées*, Paris, 1972, chap. VI ; Michel Foucault, *Surveiller et punir*, *Gallimard*, Paris, 1982 ; Gérard Granel, "Appel à ceux qui ont affaire avec l'Université en vue d'en préparer une autre", in *De l'Université, TE.R.*, Mauvezin, 1982 ; Peter Sloterdijk, *Règles pour le parc humain. Une réponse à la lettre sur l'humanisme de Heidegger*, *Mille et une nuits*, Paris, 2000, trad. Olivier Mannoni (publication originale: *Regeln für den Menschenspark. Ein Antwortschreiben zu Heideggers Brief über Humanismus*, *Subkamp Verlag*, Francfort-sur-le-Main, 1999).



qu'y furent les idées dominantes, mais déjà conservatrices, et celles qui furent souterraines, marginales, mais annonciatrices des temps nouveaux, permettrait de représenter la complexité de tout discours d'une histoire des idées. Cette attention et ce souci devraient être sans cesse présents à notre esprit, et ce d'autant plus que l'Europe est devenue une terre d'accueil pour des dizaines de milliers d'hommes qui viennent d'autres espaces politiques et culturels modelés par de très grandes civilisations, le monde arabo-islamique, l'Inde ou la Chine.

Dès lors que ce ne sont plus uniquement les universités, les lycées et les écoles qui ont la charge de dispenser au plus grand nombre les connaissances de l'histoire du patrimoine, ces institutions, désormais sommées par le pouvoir politique de répondre au défi culturel de la démocratie de masse, se trouvent confrontées à une masse humaine bien plus dominée par l'esprit de la publicité que par l'effort exigé pour acquérir ces connaissances. Certes, musées, sites archéologiques et historiques mettent les visiteurs en présence des traces d'événements complexes et souvent peu pacifiques, mais il en va de la vulgarisation historique comme de la vulgarisation scientifique, la simplification mène souvent au simplisme banalement spectaculaire. Ce n'est pas en visitant d'un pas distrait les cathédrales gothiques que l'on peut comprendre ce que fut la théologie de la lumière et son rapport à la scolastique; ce n'est pas dans l'atmosphère ludique de la Cité des sciences de la Villette que l'on entendra les bases mathématiques de la théorie de la relativité, ses possibilités et ses

apories. En effet, la plupart des thèmes exposés par les traces-patrimoine impliquent des réponses fort complexes qui exigent bien plus d'efforts qu'une rapide visite commentée par un guide débitant son texte comme une prière. Aussi devrait-il être possible de redonner de la dignité autrement que par un discours lénifiant, simplificateur et coupable, à ceux qui, aujourd'hui, se regardent comme appartenant au camp des vaincus du monde moderne.

Comment faire pour vulgariser les factuelles historiques et les modes de connaissances? Comment réécrire une nouvelle narration sans la simplifier au point d'en dénaturer l'esprit des époques ainsi que les cheminements méthodologiques et théoriques qui les organisent en objets d'étude? Comment les accorder à une politique du patrimoine qui vise le plus grand nombre? Si l'on prend pour exemple l'Université médiévale, on constate qu'elle peut posséder un potentiel d'actualité, à condition de dépasser l'anachronisme du moralisme, au profit d'une remémoration qui ne cède point devant le prêt-à-penser du deuil et de la pseudo culpabilité.

Une fois constaté combien, au cours des trente dernières années du XXe siècle, l'Europe est devenue une terre d'accueil pour de très nombreux immigrants originaires de pays arabo-musulmans, il s'ouvre une nouvelle narration patrimoniale. Celle-ci doit éviter la facilité d'un moralisme de la tolérance et des racines communes, qui ne dit rien s'il n'est pas historiquement fondé. Il y a bien mieux que la mise en scène d'une admiration hystérique pour, aussi talentueux soient-ils, des sportifs à la gloire



éphémère et, de plus en plus, vecteur de publicité et de modes de consommation qui n'ont pas grand-chose à voir avec le patrimoine.<sup>28</sup>

Certes, quel qu'en soit l'objet, une bonne vulgarisation n'est guère tâche aisée, il s'agit d'un travail de longue haleine et, à coup sûr, d'une activité qui n'apaisera point immédiatement les banlieues "sensibles" des mégapoles de l'Europe occidentale. Cette vulgarisation ne créera point, non plus, la masse de consommateurs suscitée par les concerts pop-rock et les spectacles sportifs, avides des produits dérivés. Et pourtant, si nous étions capables de populariser un certain fonds de communes racines intellectuelles, nous pourrions redonner, d'une part une dignité inscrite dans la profondeur historique aux jeunes gens d'origine arabo-musulmane, et, de l'autre, rappeler aux jeunes Européens que l'Europe ne serait pas ce qu'elle est devenue, c'est-à-dire l'Europe moderne, sans cette confrontation médiévale initiale. Une telle démarche aurait l'avantage d'écarter cette jeunesse des simulacres des fausses racines où marchands et politiciens retors les maintiennent au nom de prétendues valeurs morales, celles de l'"éthique de la différence" ou d'un «multiculturalisme» d'opérette qui sont, ensemble et dans leurs contradictions, bien plus des discours habiles et pervers, prompts à dissimuler une politique économique de chômage, une politique sociale de ghettoïsation, et une réelle pratique policière d'endigage (*containment*).

### **Nouvelle société et transformation du patrimoine**

La classification élaborée par Alois Riegl divise les monuments à «patrimonialiser» en monuments «intentionnels» et «inintentionnels», en monuments construits afin de pérenniser un événement, un pouvoir, une croyance, avec ses temples ou ses églises dont la conscience (i.e. la subjectivité des acteurs) demeure vivante, et en monuments ayant perdu toute valeur fonctionnelle, symbolique ou allégorique et que l'esprit moderne réhabilite en tant que "valeur d'ancienneté". Ainsi, on peut en conclure que la "valeur d'ancienneté" représente bien plutôt la valeur que le moderne attribue à l'ancienneté. En effet, une valeur d'ancienneté qui demeure vivante pour elle-même et en elle-même, n'est rien moins que la permanence du monument intentionnel. En d'autres mots, le monument intentionnel qui est toujours investi d'une valeur fonctionnelle, symbolique et/ou allégorique, manifeste une présence vivante et contemporaine. Sans aucun doute, et Riegl le souligne, la "valeur d'ancienneté" est consubstantielle au développement de la conscience historique et, de ce fait, se tient au cœur de la pensée moderne. À l'inverse, pour la pensée moderne, la présence fonctionnelle et symbolique de monuments intentionnels relève de l'archaïsme, en bref, d'une tradition vivante. La classification de Riegl révèle le paradoxe de la modernité, qui veut conserver, mais simultanément perçoit avec circonspection et avec défiance l'archaïque, c'est pourquoi elle détruit toute tradition vivante dont les valeurs ne

<sup>28</sup> Un très jeune footballeur du PSG gagne 153.000 euros par mois, auxquels s'ajoutent les royalties des publicités.

peuvent s'accorder avec ses idéaux ou s'y adapter. C'est le fond même de l'aporie de la modernité à l'égard du traditionnel: je dois détruire pour être moderne, mais ma conscience historique valorise le passé, et donc je dois conserver. Un tel paradoxe est fort perceptible lorsqu'il s'agit, par exemple, de la religion orthodoxe, ou des types de socialisation locale, familiale ou parentale anciens, perdurant en Sicile, en Europe orientale ou dans les Balkans.

En Europe occidentale, les deux classes de monuments se recouvrent très largement pour n'en faire plus qu'une où la valeur d'ancienneté domine. Les monuments intentionnels construits pour célébrer tel ou tel événement, telle ou telle fonction socio-politique, ou culturelle, à présent oubliée des contemporains, sont investis dorénavant d'une valeur d'ancienneté qui les transforme en monuments inintentionnels, passibles d'interprétations multiples selon les théories philosophiques, implicites ou explicites, qui les fondent. Cette mutation qui marque la pensée historique de la modernité tardive, engendre un phénomène d'uniformisation des références conceptuelles des monuments et entraîne l'oubli des concepts, des notions, des idées, des croyances qui ont imaginé (au sens littéral) puis réalisé ces œuvres. Il y a là l'origine de l'anachronisme propre à la pensée moderne de l'histoire objectivante, à laquelle s'oppose la lecture herméneutique telle que l'a définie et mise en œuvre Leo Strauss: "essayer de comprendre les hommes du passé tels qu'ils se comprenaient eux-mêmes".<sup>29</sup>

Niveler les œuvres sous l'égide de la valeur d'ancienneté, voilà la pensée qui dirige la «patrimonialisation» moderne, y compris les œuvres venues d'un récent passé, selon des procédures de simultanéité et de permutation (conception structuraliste ou néo-structuraliste) qui uniformisent les significations originales et originaires par de procédures de désémantisation et de resémantisation. Parcourir en un seul jour le Mont-Saint-Michel et les plages normandes du débarquement, ou la maison carrée et les arènes de Nîmes et l'écomusée de Camargue, ou les sites d'archéologie industrielle et les sites d'archéologie antique, voir d'un seul coup d'œil la tour Eiffel et Notre-Dame de Paris, etc., permet de mesurer combien simultanéité et permutation travaillent la valeur d'ancienneté où la modernité trouve parfaitement à s'incarner. "Vous qui entrez en ce lieu de prière, veuillez adopter une tenue décente et garder le silence", cet avertissement placardé à l'entrée des églises, des basiliques et des cathédrales d'Europe occidentale, en dit long sur la transformation de toutes les valeurs intentionnelles en valeur d'ancienneté consommable par le tourisme.

*A contrario*, dans leur écrasante majorité, les touristes européens ne comprennent pas pourquoi il leur est interdit de visiter les lieux du culte musulman, alors que ruines antiques, souks et médinas sont accessibles à leur curiosité insatiable. Ici, les paradigmes séparant lieux sacrés et lieux profanes, monuments intentionnels et monuments inintentionnels, lieux de prière et lieux du commerce et de la vie

<sup>29</sup> Leo Strauss, **De la Tyrannie: Une interprétation du Hiéron de Xénophon**, dans la traduction d'Hélène Kern, Gallimard, Paris, 1954.

quotidienne demeure hautement pertinents et d'une vigoureuse actualité.

Cette domination de la valeur d'ancienneté sur toute autre valeur, y compris sur la valeur de la singularité ou de l'originalité esthétique, conceptuelle et culturelle des œuvres anciennes, soulève plus encore de problèmes lorsqu'il s'agit de conservation et donc de «patrimonialisation» non matérielle. Depuis le XIIe siècle, depuis la fondation des écoles de chapitre, puis des universités, cette visée à la fois conservatrice et innovatrice était dévolue à l'enseignement universitaire des humanités – les arts libéraux: dialectique, grammaire, rhétorique (*trivium*); arithmétique, astronomie, géométrie, musique (*quadrivium*) selon la terminologie médiévale – tandis que le support matériel des textes anciens et nouveaux (tablettes d'argile, papyrus, parchemins, enfin livres) de ces ouvrages, des commentaires, des débats, des inventions, enrichissait les fonds des bibliothèques<sup>30</sup> que seuls, aujourd'hui, quelques rares spécialistes consultent. Il faut être savant pour, lors d'un voyage en Grèce, dans le regard que l'on pose sur des ruines effacer les gargotes et les distributeurs automatiques de boissons, et chercher à saisir le sens de ces restes. S'asseoir sur les rangées en pierre servant de siège au théâtre antique de Syracuse donne certes le sentiment que l'on a

affaire à un monument très ancien, cependant l'émotion y est bien plus forte, peut-être plus violente, à coup sûr plus étrange, lorsque reviennent en mémoire quelques vers des Perses qui furent joués en ce lieu pour la première fois. L'homme moderne s'étonne souvent du gigantisme des monuments anciens eu égard à la pauvreté de leurs techniques de levage. C'est d'une part omettre la somme d'esclaves qui y travaillaient (ce qui n'est guère démocratique), mais surtout, c'est oublier la pensée de croyance qui forçait les hommes et donnait vie à ces œuvres herculéennes. Il fallait cette force spirituelle pour réussir l'élévation des gigantesques colonnes du temple de Paestum chargées d'unir et de séparer à la fois le Cosmos du Chthonien, en ce lieu intermédiaire, la surface de la Terre, où se rencontraient les dieux et les hommes.

### Généralisation et accélération de la patrimonialisation

Certains penseurs caractérisent un moment historique par un type d'"esprit", nommé "esprit du temps", expression traduite de l'allemand, "*Zeitgeist*", propre à la définition des cycles historiques dans la philosophie de l'histoire et de la culture de Herder.<sup>31</sup> Selon la terminologie de

<sup>30</sup> Depuis la Renaissance, tous les érudits ont souligné combien l'incendie de la bibliothèque d'Alexandrie constitue l'une des plus grandes pertes de l'humanité.

<sup>31</sup> J. G. Herder, **Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit, Beitrag zu vielen Beiträgen des Jahrhunderts. 1774**, in *édit. Suphan*, 33 volumes, Berlin, 1877-1909, vol. V En français, **Une autre philosophie de l'histoire**, coll. Bilingue, *Aubier*, Paris, 1964, trad. Max Rouché.

J. G. Herder, **Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit, 1784**, in *édit. Suphan*, 33 volumes, Berlin, 1877-1909, vol. XIII. En français, **Idées pour la philosophie de l'histoire de l'humanité**, coll. bilingue, *Aubier*, Paris, 1962, trad. Max Rouché.

Foucault,<sup>32</sup> un cycle historique est dominé par une “*épistème*”, ou, mieux à mon point de vue, selon Heidegger, par une époque de la nomination et du sens de l’Être dont tout procède ensuite.<sup>33</sup> Époque qui n’épouse pas le rythme des cycles des régimes politiques et économiques, mais qui les précède, les prépare, les suscite, les accomplit et les dépasse; époque déterminée par la subjectivation d’une transcendance.

Il faut le dire sans réserve, notre époque moderne, devenue “post-industrielle”, est dominée par la pensée quasi transcendante de la techno-science, autre nom du progrès, comme incarnation du bien et du vrai, souvent du beau. Cette pensée meut et entraîne les hommes à vivre des changements de plus en plus rapides qui modifient sans cesse leur vie quotidienne, leurs relations professionnelles, sociales, familiales, spatiales. Aujourd’hui, une innovation technique, un incident financier positif ou négatif, des accidents naturels ou politiques, un attentat terroriste, ont des répercussions immédiates et planétaires. Un tremblement de terre à Taïwan menace l’ensemble de l’industrie des ordinateurs, parce que les usines de fabrications de processeurs ont été affectées par cette catastrophe. En bref, le monde contemporain est soumis à la dynamique de la techno-science planétarisée, contre laquelle il semble difficile d’opposer des valeurs éthiques et juridiques. Ainsi, les exigences de la recherche

embryologique et le clonage humain font, année après année, sauter toutes les barrières éthique et législatives censées en limiter les applications. La publicité des nouvelles technologies, les modes de communication (le cyberspace) ou d’achat (le cybercommerce), nous contraignent à modifier radicalement nos modes de socialisation, nos manières de travailler, de nous déplacer, d’habiter, d’échanger, d’acheter ou de vendre. La mutation de l’organisation urbaine, la transformation des villes d’Europe occidentale en une mosaïque de ghettos ethniques et sociaux, la fin de la civilisation agraire et l’urbanisation des campagnes, sont autant de manifestations de cette nouvelle époque. C’est donc au cœur de cette dynamique vertigineuse qu’il faut replacer la «patrimonialisation» si l’on souhaite en saisir le sens et l’enjeu à l’échelle de toute l’Europe. C’est dans ce mouvement que s’installe la généralisation de la «patrimonialisation» qui crée une nouvelle différence entre l’Europe occidentale et l’ex-Europe communiste. Ce qu’on envisage comme patrimoine ici doit être liquidé comme forme vivante de relations ou comme industries là-bas.

La rapidité des changements scientifiques, techniques et industriels, les transformations sociales qu’elle engendre, entraînent la sénescence accélérée des objets et des bâtiments, voire des idées, des notions et des concepts qui les avaient créés. Plus les innovations techno-scientifiques s’accélèrent, plus les boutiques de

<sup>32</sup> Michel Foucault, *Les Mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Gallimard, Paris, 1966. Michel Foucault, *L’Archéologie du savoir*, Gallimard, Paris, 1969.

<sup>33</sup> Martin Heidegger, “Die Zeit des Weltbildes”, in Holzwege, Vittorio Klostermann, Francfort-sur-le-Main, 1946. En français, “L’époque des conceptions du monde”, in *Chemins qui ne mènent nulle part*, Gallimard, Paris, 1962.

brocantes, les magasins d'antiquités, les musées s'emplissent, et plus les immeubles fonctionnels ou les espaces ruraux se métamorphosent en monuments. Le passé le plus récent devient *antiquité*, le monde d'hier se mue en sites archéologiques. Il y a autant d'indices d'une inflation de la "valeur passée" et de signes nouveaux que produit le devenir en perpétuel renouvellement, lequel nous pense, nous guide et nous meut. «Patrimonialiser» relève totalement de l'esprit le plus moderne, de cet esprit pour qui *l'antiquité* n'a de valeur que lorsqu'elle a perdu son ou ses sens premiers, sa ou ses valeurs d'usage, pour devenir valeur d'échange et de communication (argent et marchandise, nouveaux symboles, signes désémantisés, images décontextualisées, et, pour finir, spectacle d'elle-même), *l'antiquité* donc, dans la mise en scène de la «patrimonialisation», est sommée de répondre fantasmatiquement aux défis réels ou imaginaires, voire plutôt virtuels, que commandent les soucis ou les angoisses du présent. Aux commentaires de Riegl, il conviendrait d'ajouter que l'ancien, valorisé pour l'ancienneté en-soi, pour la pure ancienneté, emblématise *a contrario* la perte de son authenticité dans son devenir de pure marchandise ou, au moment qu'il entre dans le musée, de pur signe-marchandise.

### **Patrimoine, loisir, tourisme et économie de marché**

La lecture des documents publiés par le Conseil de l'Europe fait apparaître des contradictions qu'il convient de préciser avant d'envisager des suggestions pour tenter de les

résoudre. C'est le cas exemplaire de la déclaration d'Helsinki du mois de mai 1996, qui soulève nombre de questions quant à la nature des relations entre la politique patrimoniale et l'industrie du tourisme, entre les déclarations de principe et les incitations pratiques.

a) Résolution D. p. 3, version française.

"[...] respectant l'authenticité du patrimoine sans pour autant figer son évolution."

Si le respect de l'authenticité du patrimoine est fondé sur la synthèse entre la valeur historique et la valeur d'ancienneté, alors le patrimoine doit être conservé en l'état, ou mieux, dans la mesure des connaissances et des possibilités techniques, restauré en son état premier. Mais rechercher la présentation d'un monument, d'un espace urbain dans sa présence première, relève de l'illusion, en ce que nos villes, nos bourgs, nos villages, apparaissent comme les conséquences de transformations séculaires successives et irréversibles, à moins de les rebâtir (et encore) comme décors de studios de cinéma. Une situation analogue caractérise les paysages "naturels", qu'il serait préférable de nommer, les paysages modelés par le travail humain millénaire. L'homme du vieux monde et de la vieille Europe a tant bouleversé ses paysages, que la vie sauvage n'y existe que dans des parcs construits à cette fin. Où sont-elles, par exemple, les forêts primaires d'Europe occidentale? Les déforestations médiévales, l'industrialisation, les guerres, l'urbanisation, renvoient cet état initial à une archéologie qui ne supporte plus aucune résurrection, mais le travail de l'imagination.

Cette formulation présente une autre antinomie. Comment, en effet, “respecter l’authenticité”, par ailleurs impossible à retrouver, et ne pas, simultanément, la “figer dans son évolution”. Ne pas figer le patrimoine dans son évolution, c’est poser les questions suivantes: qu’est-ce qui évolue dans l’objet «patrimonial»? Est-ce son inscription dans un espace en mutation? Est-ce sa fonction? Est-ce le fait que son sens n’est plus qu’une somme de restes, traces mnémoriques mêlées et en parties confuses du passé, d’époques révolues, devenues maintenant les objets de savantes recherches? Est-ce, enfin, une synergie entre tous ces facteurs qui engendre une sorte de fétichisme du passé affublé d’une valeur d’échange – donc représentant l’une des variantes du fétichisme de la marchandise – idolâtré comme un trésor reposant dans des cavernes merveilleuses, les musées, les antiquaires, les brocantes?

Quoi qu’il en soit, les transformations qui entraînent des mutations à la fois fonctionnelles et sémantiques, manifestent précisément la suite des ruptures successives qui nous éloignent de l’authenticité primordiale, si l’on entend par authenticité primordiale ce que représente l’œuvre dans l’espace qui l’accueille pour les hommes qui la créent. Celui qui voudrait saisir l’enjeu symbolique et sémantique d’une cathédrale gothique devrait tout d’abord comprendre qu’au XIII<sup>e</sup> siècle, une telle église représentait une œuvre “moderne”, que ses vitraux donnaient une vision tout à fait différente des récits bibliques orientés par l’arrivée d’un nouveau naturalisme. Les personnages y sont

représentés par des images d’hommes vêtus et armés comme on l’était au XII<sup>e</sup> siècle. Moderne, car nouveau et inédit de par les arguments théologiques qui justifiaient, confirmaient et validaient cette architecture; moderne par l’image actualisée du passé dans le présent le plus quotidien, l’œuvre assumait ainsi sa pérennité dans le *télos* de l’éternité et de la révélation ultime: l’apocalypse. Or, il appert que ce sont, une fois encore, les transformations des conceptions théologico-politiques, le passage de la scolastique à la théologie de la contre-Réforme (certains parlent de Réforme catholique), qui, en bouleversant aussi l’architecture religieuse devenue le baroque, ont fait perdre à l’art dit “gothique”, sa qualité première de nouveauté.

b) II-D

“La conservation du patrimoine contribue à mieux définir des modes de production et de consommation durables, en faisant appel à une gestion pondérée de l’espace et des ressources, à une économie de l’énergie, au recyclage des matériaux et des déchets.”

Quoi de plus rationnel que de souhaiter une gestion raisonnable de l’énergie, des matériaux et des déchets, comme l’a proposé la délégation norvégienne (Helsinki, 30-31 mai 1996). Cependant, ce texte présente les ensembles patrimoniaux (les bâtiments, les espaces urbains et ruraux) tantôt comme une sorte de matière première, tantôt comme un instrument de production, tantôt comme une marchandise dont la vente créerait des emplois et des bénéfices

indirects (cf. IVe Conférence européenne des ministres responsables du patrimoine culturel, Helsinki, 30-31 mai 1996, Déclaration finale, §. C).

Le patrimoine et l'ensemble des nouveaux objets patrimoniaux perdent donc leurs "valeurs intentionnelles", c'est-à-dire leurs valeurs fonctionnelles (culturelles et/ou politiques), symboliques ou allégoriques premières, au profit d'une conception financière, d'un fonds qu'il convient de faire fructifier. Aussi, le responsable du patrimoine, quel qu'il soit, ne vise-t-il plus le visiteur curieux, attentif et soucieux, en quête de l'intelligence d'une autre époque<sup>34</sup>, mais un client qui "en veut pour son argent" et, à juste titre, exige des prestations et des services qui n'ont rien en commun avec la valeur "historique-intentionnelle" du monument, de l'espace urbain, voire du musée. La multiplication des commerces touristiques au sur toutes les zones historiques, précisément dans les villes où s'est déployée la plus haute spiritualité européenne, en a totalement transformé l'espace matériel et social. Partout des boutiques de "fringues", de colifichets, de gadgets et de souvenirs divers, partout des restaurants offrant toutes sortes de cuisines, partout des gargotes et des buvettes, etc., occupent le dédale des villes historiques, tandis que les échoppes des artisans et des commerçants traditionnels ont disparu de longue date. Une visite à Assise ou au Puy-en-Velay illustre parfaitement ce spectacle, qui n'est autre que celui de la marchandisation du monde. Si tel est le cas, s'il nous faut voir dans le patrimoine le

moyen le plus efficace pour accroître les produits commerciaux dérivés du tourisme, alors, il convient impérativement de délaisser le discours de l'authenticité.

c) H-I

À coup sûr, ce paragraphe énonce une grande confusion.

La première partie décrit les activités savantes des départements d'histoire, de littérature, de philosophie des universités, des instituts de recherche et des écoles d'archivistes et de conservateurs. Aujourd'hui comme naguère leurs prédécesseurs, les chercheurs et les universitaires contemporains considèrent leur labeur non seulement comme un devoir de conservation, mais encore comme un travail d'interprétation.

Quant à la seconde partie du même paragraphe, elle se révèle encore plus amphibologique :

"La pédagogie du patrimoine devrait souligner les valeurs historiques, artistiques et morales qu'exprime le patrimoine culturel pour la communauté, enseignant le respect des identités multiples, le développement de la tolérance et la lutte contre les inégalités et l'exclusion."

Il y a là, proposée dans cette ineffable «langue de bois» postmoderne, un bel anachronisme, en ce que les valeurs avancées sont les nouveaux idéaux de la modernité tardive démocratique, qui n'ont absolument rien à voir avec tous les restes

<sup>34</sup> On pourrait faire la même remarque à propos du tourisme extra-européen, lequel considère le monde comme un parc de loisir à l'échelle de la planète.



de notre patrimoine historique. La formulation prêterait à rire si les politiciens, aidés de leurs bureaucrates, qui l'ont formulée ne se prenaient au sérieux.

Dès lors, que faut-il faire? Faut-il être fidèle à la valeur "historique-intentionnelle", ou aux valeurs de notre présent? Jusque très récemment les œuvres qui constituent notre patrimoine ne représentaient en rien le "respect des identités multiples", la "tolérance", la "lutte contre les inégalités et l'exclusion". Au contraire, l'histoire des peuples européens expose des conflits engagés au nom d'une identité exclusive (politique, religieuse, linguistique, ethnique, etc.). Quant au concept de tolérance, et plus particulièrement au couple tolérance/individu, il constitue l'une des notions-clés de la pensée politique moderne qui émergea lentement au cours du XVIIe siècle, à une époque bien récente si on la mesure à l'aune de l'échelle historique de notre patrimoine européen. Faut-il encore le rappeler, ce concept n'appartenait point aux conceptions fondatrices de la politique intérieure et extérieure dans la pensée et l'agir grec<sup>35</sup>, ni dans celle de saint Augustin ou de saint Thomas d'Aquin, ni encore dans celle de l'époque baroque, dans le *ejus regio cujus religio*.

Relever ces intentions de sens éminemment contemporaines dans les œuvres antérieures au XIXe siècle, c'est, à l'évidence, faire preuve d'un anachronisme qui trahit leur authenticité fonctionnelle et intentionnelle (i.e. leur "valeur historique").

Quant à la lutte contre les "inégalités et l'exclusion", ces valeurs socio-politiques apparaissent encore plus tardivement, comme valeurs collectives. Elles se mettent en œuvre après la Première Guerre mondiale, lorsque tous les pays d'Europe continentale et balkanique adoptèrent le suffrage universel selon le modèle des pays d'Europe occidentale, et instaurèrent, tant bien que mal, et en général plutôt mal que bien, des politiques de sécurité sociale et de redistribution des richesses. Jusque-là, pour les monarchies ou les républiques censitaires, l'inégalité et l'exclusion étaient la règle commune des organisations socio-politiques du monde européen. C'est, faut-il le redire, le mouvement socialiste qui, dès le premier tiers du XIXe siècle, menait la lutte socio-politique afin de promouvoir ces valeurs. Or, celles-ci, ne sont pas imposées de manière pacifique, mais, bien au contraire, à l'issue de luttes (luttes de classes, osons le mot!), souvent sanglantes, qu'il convient de remémorer, (et pourquoi pas de célébrer) si précisément on souhaite montrer aux jeunes générations combien la démocratie politique et sociale n'est pas un état qui nous a été donné *ex nibilo*, par je ne sais quelle grâce transcendante, inamissible et irénique. Conserver la véritable (l'authentique) origine de la lutte contre les inégalités et contre l'exclusion donnerait aux nouvelles générations les armes intellectuelles exigées pour actualiser une vigilance de tous les instants à l'encontre des dangers et des pièges qui menacent sans cesse la démocratie sociale et politique moderne. C'est pourquoi il convient de prendre et de garder le souci d'une distance à l'égard de l'esprit de notre

<sup>35</sup> Cf. Aristote, **La Constitution d'Athènes**; Pierre Ducrey, **Guerre et Guerriers dans la Grèce antique**, coll. Pluriel, Hachette, Paris, 1999.



époque, distance qui seule permet de conserver vivante la mémoire de ces traces de combats pour la démocratie. Car l'Europe du Conseil européen (les quarante-et-un), et plus particulièrement celle de l'Union européenne (les quinze) telle que nous la vivons aujourd'hui, est, entre autres choses, le résultat partiel de ces luttes. Or, les formulations proposées dans les résolutions du Conseil de l'Europe visent le contraire, à savoir, faire oublier que la lutte contre les inégalités, n'est pas une lutte de mots, de résolutions, voire de lois, pour obliger des contrevenants à se soumettre à une doxa, mais une lutte de l'agir entre les dominants et les dominés, une lutte qui n'est pas fondamentalement culturelle, même si parfois elle peut en prendre l'aspect, mais politique au sens le plus noble de ce très ancien vocable.

### **Conclusion sans conclusion**

Travail de Sisyphe, ma réflexion ne souhaite pas formuler des recommandations impératives qui figeraient *ad vitam aeternam* une politique du patrimoine devenue fort complexe en raison de la diversité des domaines où elle intervient et, surtout, des intérêts contradictoires qu'elle soulève.

Cependant, il faut souligner l'aspect positif des contradictions rencontrées dans les diverses publications du Conseil de l'Europe. Elles permettent de mieux cerner certains problèmes et, peut-être, au bout du compte, de mieux

utiliser les fonds publics ou privés affectés aux actions patrimoniales. Ces contradictions explicitent un enchevêtrement d'intérêts qui, bien loin de s'accorder, s'opposent, et, de ce fait, rendent ambiguës la plupart des interventions proposées ou réalisées par le Conseil. En simplifiant quelque peu, on peut réduire ces antinomies, leurs interférences et leurs inférences à une double dichotomie: économie politique/ valeurs historiques et d'ancienneté, pédagogie des valeurs historiques/ valeurs socio-politiques du présent.

### **1) Économie politique/valeurs historiques et d'ancienneté**

Je crois avoir montré la transformation des valeurs historiques (celle des œuvres intentionnelles) en valeur d'ancienneté comme manifestation, dans le domaine du patrimoine, de la transformation de tout objet de connaissance ou de curiosité en marchandise. Le passé devient, outre une valeur en soi, mais aussi la mesure d'une valeur monétaire.<sup>36</sup> Dès lors que l'on saisit l'enjeu de cette transformation, on peut ensuite formuler une différence, de mon point de vue, essentielle, entre l'économie du patrimoine et l'exploitation économique du patrimoine.

L'économie du patrimoine recouvre les diverses contraintes requises par la conservation, la restauration, les recherches scientifiques interdisciplinaires, l'organisation de la protection des sites et leurs visites. Ces coûts et leur

<sup>36</sup> La valeur financière de l'ancienneté en Europe a son pendant dans la valeur d'exotisme hors d'Europe. Je rappellerai simplement que pour les habitants de Thaïlande ou des îles Marquises, leur habitat, leurs mœurs, leurs coutumes ne sont pas exotiques !

rationalisation exigent une saine gestion des fonds publics ou de ceux qui sont rassemblés par des associations sans buts lucratifs. Ce domaine ressortit au service public, du fait que nos patrimoines sont à la fois le bien de tous et celui de chacun. Ce ne peut donc être une “matière première” comme l’affirment les Norvégiens ; c’est un “trésor” – certes en partie construit et reconstruit – mais à ce titre une authentique richesse spirituelle qui ne peut supporter aucun équivalent monétaire. C’est donc aux diverses collectivités publiques, ou à des associations privées ou semi-privées équivalentes, aux fédérations d’États, aux États, aux régions, aux municipalités (aux associations de municipalité), à des ONG nationales ou transnationales, de prendre en charge cet héritage, de le réhabiliter, de l’entretenir, de le mettre à la disposition d’un public; et c’est à chaque bureaucratie, chaque organisation, d’en assumer les coûts en rapport avec ses ressources budgétaires ou ses sources de financement. Par l’essence de sa vocation publique, l’économie des patrimoines ne peut être qu’une activité déficitaire.

Quand il s’agit d’exploitation économique du patrimoine, on parlera soit d’une adaptation réfléchie et rationnelle aux contraintes économiques globales et extérieures, soit, par le biais du tourisme, à l’un des vecteurs de ces mêmes contraintes. À l’égard du patrimoine, elles recouvrent une contrainte identique. En effet, dès lors que l’on avance la notion d’exploitation économique du patrimoine, on se place dans le champs d’autres finalités. Pour en mesurer l’enjeu, il convient de rappeler, une fois encore, qu’en cette fin du XXe siècle et début du XXIe, le

tourisme est devenu la plus importante des industries civiles du monde, lorsqu’on tient compte de la totalité de la chaîne productive qu’il met en œuvre: soit tout ce qui a rapport aux transports aériens, maritimes, ferroviaires et routiers ; aux services hôteliers, au logement en général et à la restauration; à cela il faut adjoindre la gigantesque somme des activités dérivées (bibelots divers, appareils photographiques et industrie de la pellicule, voire, aujourd’hui, des systèmes numériques, caméras vidéo et l’industrie des cassettes); on n’oubliera pas non plus l’industrie de la confection, des vêtements plus spécialisés, des instruments et des accessoires techniques liés à tous les sports nautiques, aux ports de plaisance et aux services adjacents, etc.).

“[...] daß mit dem rücksichtslosen Ansturm des Tourismus eine fremde Macht ihre Bestellbarkeiten und Einrichtungen über das alte Griechenland lege, daß es aber auch ein Ausweichen wäre vor dem, was ist, wollte man den wahllosen Reisebetrieb außer Acht lassen, statt die Kluft zwischen dem Einst und Jetzt zu bedenken und das darin waltende Geschick anzuerkennen.

“Die moderne Technik und mit ihr die wissenschaftliche Industrialisierung der Welt schicken sich an durch ihr Unaufhaltsames, jede Möglichkeit von Aufhalten auszulöschen.”<sup>37</sup>

Il y a donc là un destin auquel nous ne pouvons point échapper, et qui touche, au-delà du patrimoine, tous les produits culturels comme le montre Jeremy Rifkin dans son ouvrage,

*The Age of Access: The New Culture of Hypercapitalism Where All of Life Is Paid-For Experience.*<sup>38</sup> La «patrimonialisation» généralisée en constitue la preuve en créant une ancienneté de plus en plus proche du présent, qui permet de renouveler sans cesse la fabrication de marchandise dans la sphère de l'ancienneté. N'est-ce pas, en quelque sorte, la négation de l'histoire, et donc l'accord profond avec le mouvement de la vie sociale, politique et économique des hommes modernes, ce qu'ils nomment le progrès, et qui se tient dans un nihilisme essentiel?

## 2) Pédagogie et valeurs du présent

Je l'ai déjà souligné, si l'on applique les valeurs éthiques (qui sont aussi des valeurs politiques) dominant le présent, on passe à côté de ce qui a permis à l'Europe de les forger pour ensuite les édifier, et l'on se prive ainsi de l'intelligence des processus très complexes qui ont engendré l'Europe d'aujourd'hui. En effet, démocratie politique, lutte contre les inégalités, contre la xénophobie et pour la tolérance, ne sont

pas, tant s'en faut les seules valeurs qui commandent la réalité présente, entendue comme l'expérience existentielle des hommes. Nul ne peut démentir, sans forger de piteuses dénégations, l'écrasante domination de l'économie et de la techno-science sur toutes les activités humaines. Ensemble, elles engendrent un agir qui produit des références devenues à la fois les idéaux, les normes de l'organisation et des pratiques sociales des sociétés de la modernité tardive, au point qu'aucune valeur éthique ne peut plus s'ériger comme limite infranchissable à leur déploiement.<sup>39</sup>

La domination de la sphère économique est loin d'imposer des relations pacifiques entre les hommes: compétition individuelle exacerbée, „guerre économique” radicalisée entre des entreprises et des holdings financiers soutenus par leur État, ou par des groupes d'États, conquête permanente de nouveaux marchés, OPA “inamicales”, coup fourrés de toutes sortes, escroquerie à l'échelle planétaire, voire opérations de pur gangstérisme économique<sup>40</sup>, etc., ce vocabulaire met en lumière une situation

<sup>37</sup> Martin Heidegger, **Aufenthalte (Séjours)**, op.cit., “...l'idée se dégage que, avec l'assaut éhonté du tourisme, une puissance étrangère étend son réseau de commandes et d'organisation sur la Grèce antique mais que ce serait encore se voiler la face devant ce qui est que de vouloir faire abstraction de cette frénésie de voyage qui ne nous laisse pas de choix, au lieu de prendre en considération le gouffre qui s'étend entre le passé et le présent afin de reconnaître le destin qui y fait loi.

“La technique moderne et l'industrialisation scientifique du monde dont elle s'accompagne s'apprêtent, avec ce qu'elles ont d'irrésistible, à effacer toutes possibilité de séjours.”

<sup>38</sup> Jeremy Rifkin, **The Age of Access : The New Culture of Hypercapitalism Where All of Life Is Paid-For Experience**, New York, 2000. Voir aussi du même, “**The New Capitalism Is About Turning Culture into Commerce**”, in *International Herald Tribune*, 17 janvier 2000.

<sup>39</sup> Anne Maclean, **The Elimination of Morality. Reflections on Utilitarianism and Bioethics**. Routledge, Londres, 1993, cf. en particulier le deuxième chapitre: “Person’: The futility of bioethics”, pp. 17-36.

<sup>40</sup> A cet égard les faillites aux États-Unis, à la fin de l'année 2001, d'Eron (entreprise de courtage en matière énergétique) et de Worldcom (serveur d'internet) constitue un exemple parmi tant d'autres.

agonistique créatrice d'inégalités et d'exclusions sans précédent, et donc d'une situation de guerre larvée permanente, devenant parfois chaude lorsque de petits peuples, ou des États sans pouvoir rechignent à se soumettre à cet ordre.

La domination de la techno-science est particulièrement visible dans le domaine de la génétique avec la synergie entre la neurophysiologie, l'informatique et la biochimie. Cette dynamique est parfaitement exposée dans l'inexorable marche en avant de l'ingénierie génétique, qui fait reculer toutes les barrières éthiques mises aux expériences effectuées sur les embryons humains et le clonage où se prépare un nouvel eugénisme, avancé au nom de la perfection médicale. C'est pourquoi des analystes n'hésitent plus à parler d'une très prochaine mutation anthropologique de l'homme, certains en termes négatifs<sup>41</sup>, d'autres en termes positifs.<sup>42</sup> Mutation qui n'est pas due à la seule démiurgie scientifique, mais aussi à la promesse de gigantesques profits pour les industries qui s'approprient peu à peu les génomes de tous les êtres vivants, dont celui de l'homme. Avec encore quelques innovations techniques supplémentaire, nous ne sommes pas éloignés de voir s'accomplir le dessein imaginé, dans les

années 1930, par Aldous Huxley dans son roman prémonitoire, *Brave New World*.<sup>43</sup>

Toutes ces valeurs techno-scientifiques et économiques s'opposent à celles que proclame, sans effet, l'éthique politique contemporaine: démocratie, lutte contre l'inégalité et la xénophobie. Il suffit d'écouter ce que proclament les dirigeants des grandes entreprises pharmaceutiques et d'ingénierie génétique pour s'en convaincre: les applications de ces machineries techno-financières ne seront pas offertes pour tout le monde. L'inégalité ne sera plus sociale, comme elle le fut depuis la naissance des civilisations étatiques, mais instrumentée génétiquement. Tant et si bien que les discours tenus sur la tolérance des différences culturelles seront minés par avance par un agir, l'accès aux modifications génétiques, l'accès à la perfection biologique corporelle et mentale, qui jouera pour accentuer avec une fermeté inédite la différenciation entre les pôles de la richesse et ceux de la pauvreté.

Avec des moyens parfois pacifiques, parfois violents, avec des arguments parfois naïfs (la "mal-bouffe"), parfois sérieux (la surproduction agricole et l'épuisement des sols, les dangers des

<sup>41</sup> Jeremy Rifkin, op.cit.

<sup>42</sup> Francis Fukuyama, in **National Interest**, été 1999: "La véritable puissance de la recherche actuelle réside dans sa capacité à modifier la nature humaine elle-même. À l'avenir [...] la biotechnologie sera capable d'accomplir ce que des anciennes idéologies ont maladroitement tenté de réaliser: enfanter un nouveau genre humain. [...] D'ici deux ou trois générations, nous disposerons des connaissances et des technologies nécessaires pour réussir là où les ingénieurs du social ont échoué. À ce stade, nous aurons définitivement mis un terme à l'histoire humaine car nous aurons aboli l'être humain en tant que tel. Alors une nouvelle histoire post-humaine pourra commencer."

Voir aussi, Ray Kurzweil, **The Age of Spiritual Machines**, Viking, New York, 1999.

<sup>43</sup> Aldous Huxley, **Le Meilleur des mondes** (traduction de Jules Castier), Plon, Paris, 1933.

OGM pour la survivance de la diversité des plantes sauvages), les opposants à l'OMC, ne dénoncent pas autre chose, même si, au bout du compte, il y a peu d'espoir de voir aboutir leur combat. Cependant, ce qu'ils expriment relève d'un désarroi bien plus profond, bien plus abyssal.

Le XXe siècle a vécu la fin de la civilisation agraire, le néolithique, né il y a plus de 8000 ans avec la domestication du blé sauvage et des animaux (chèvres, moutons, bovins) dans quelques basses vallées des montagnes situées dans une zone qui s'étend de l'Est de l'Anatolie jusqu'au Nord de l'Irak. On pourrait résumer la situation présente comme le passage du néolithique au "postlithique"<sup>44</sup>, comme l'accomplissement de la plus totale transformation de l'agriculture qui dorénavant n'est plus qu'un appendice des programmatiques industrielles, lesquelles ont logiquement entraîné la disparition de la paysannerie comme mode-à-être dans le monde (*Lebenstand*) avec toutes ses formes singulières, que les anthropologues ont appelé des cultures. Aujourd'hui, dans les écomusées, les mondes des paysans qu'on nous présente ressemble, *mutatis mutandis* (disons plus démocratiquement) aux fermettes "folkloriques" que Marie-Antoinette avait installées au Petit Trianon pour se distraire avec sa cour. Et les spectacles folkloriques et ethnographiques (les expositions et les conférences assurément savantes) qui y sont offerts au public marque cet écart de plus en plus abyssal qui nous sépare du passé.

Si donc nul n'échappe à ce destin, peut-on, à tout le moins, en tempérer les effets dans la sphère de la culture. On peut en douter, dès lors que l'on observe la nouvelle division du monde entre les hommes vivants dans le "cyberespace" et ceux vivants en dehors. Il y a plus de vingt ans, le sociologue américain Daniel Bell, prévoyait que le contrôle des communications représenterait le contrôle effectif du pouvoir. Dès lors le combat, sans cesse recommencé, pour la liberté, la démocratie, la non-exclusion et la tolérance s'articulera, non plus autour du droit de vote comme il le fut pendant tout le XIXe siècle – lequel n'a plus beaucoup de signification dès lors que les méga-entreprises qui mènent le monde ne supportent pas le contrôle démocratique des peuples, en ce qu'elles appartiennent au domaine privé – mais dans la lutte pour l'accès à l'information. Les grands pouvoirs économiques et politiques ne s'y sont pas trompés, en investissant massivement dans tous les systèmes de communication, depuis les journaux quotidiens, les maisons d'édition jusqu'aux télévisions par câble, depuis les satellites jusqu'au téléphones portables, ils sont à même d'imposer de nouvelles marchandises tout en contrôlant simultanément les flux d'informations qui y transitent. En Occident, ce que l'on appelle la liberté de l'information est un admirable maquillage comme on sait si bien le faire sous ces climats. En effet, une fois connus et reconnus les propriétaires des moyens d'information et de communication, on perçoit sans difficulté que cette information «libre» n'est qu'une nourriture pré-digérées quand elles n'est

<sup>44</sup> Le mot est de Remo Guidieri.

pas totalement préfabriquées dans le simulacre de la vraisemblance par quelques monstres, par AOL-Time-Warner, Vivendi International, Murdock Incorporated, Berstelman... en accord avec les grands pouvoirs politiques.<sup>45</sup>

Le patrimoine appartenant à la sphère de la culture et du tourisme, ceci l'inclut directement dans la sphère de la marchandise. Comment donc en modérer l'effet si ce n'est en reconstruisant un discours faisant fi de l'intérêt touristique? Seuls des lieux physiques et spirituels particuliers, des lieux séparés des intérêts immédiats du commerce et de la rentabilité, permettraient de préparer les esprits à accueillir ces mondes que nous avons perdus, pour enseigner ce qu'ils furent en écartant, autant que faire se peut, les parasites anachroniques du présent. Ces lieux existent ou, du moins ont existé, ce sont les écoles, les lycées, les universités. Certes, sur ce thème aussi il faut faire montre d'un optimisme modéré, car les lieux d'enseignement ne sont aujourd'hui guère plus à l'abri de la sphère de la marchandise que les institutions gérant le patrimoine. L'expansion des disciplines "communicatives", "informatives", de management, de gestion, d'animation culturels<sup>46</sup>, et la régression implacable des enseignements classiques: réduction du latin, du grec, de l'archéologie antique et de la philosophie antique et médiévale, parfois suppression de la philologie historique des langues vivantes – en effet, à quoi

le vieil haut anglais pour gérer des portefeuilles d'actions ou vendre des ordinateurs. Or, *volens volens*, les enseignements classiques, à l'échelle de l'Europe de tous les enseignements classiques (l'arabe, l'hébreu, le slavon, la philologie des langues slaves, etc), demeurent les seuls savoirs qui portent témoignage de nos plus anciens héritages, et leur abandon nous fait courir le risque majeur de voir l'anachronisme patrimonial du présent devenir l'instrument même de l'oubli.

Le monde de demain sera celui des jeunes clercs de l'informatique, des branchés du virtuel dans le réel, et du réel dans le virtuel, des «fans» des clips, des héros de *The Matrix*. Le monde des nouveaux barbares est là, non pas à nos portes, mais en nous-même; ils occupent la place parce que nous les avons fabriqués et se présentent déjà comme des anges bifronts, simultanément annonceurs et exterminateurs, dans une version, non plus académique, non plus totalitaire, mais inédite parce que «soft» et hédoniste de l'"illégitimité de l'intelligible"<sup>47</sup>. Il n'y a là que la confirmation du fondement nihiliste et de son effet majeur, la transmutation des valeurs propres à la modernité que, voici plus d'un siècle, Nietzsche avait relevée. Au cœur d'une telle *Wältanschauung*, il n'est guère de place pour la remémoration de nos provenances, de leurs continuités, de leurs ruptures, et des significations qu'elles portaient pour les hommes qui en étaient les acteurs.

<sup>45</sup> Cf. à ce sujet l'ouvrage inégalé à ce jour de Noam Chomsky, *Manufacturing Consent*, Pluto Press, Cambridge (Mass), 1996. Et celui de Serge Halimi, *Les Nouveaux chiens de garde*, Libre, Paris, 1998.

<sup>46</sup> On trouve aujourd'hui dans les universités européennes des maîtrises, des DEA, des doctorats de "management" culturel (sic !).

<sup>47</sup> Remarquable formule de Georges Steiner, *Présences réelles*, op.cit., p. 145.

Si, Est et Ouest confondus, l'observation des situations culturelles présentes, des attitudes et des comportements des nouvelles générations des sociétés européennes «modernes(post)», des configurations psychiques des sujets et des horizons de sens qu'elles dessinent, tout cela me portent à un certain pessimisme, même s'il convient aussi de nous souvenir d'une vérité, souvent oubliée des intellectuels, à savoir qu'il ne faut jamais s'identifier à la figure du prophète, parce que le futur, serait-il constitué de possibilités, n'a jamais de visage, et que c'est précisément cette absence d'image qui traduit l'essence même de la liberté humaine.

C'est animé de cette disposition d'esprit qu'il convient d'aborder, à l'usage de la culture européenne en générale, les questions ouvertes par la révolution électronique et informatique, et par ses effets sur notre expérience existentielle en sa totalité. Nul ne peut donc prétendre dessiner avec précision la ou les formes ainsi que les sens des incarnations prises par les recompositions sociales, micro- et macro-économiques, professionnelles, voire spirituelles, de notre futur.

Si les mutations économiques du présent manifestent une concentration inouïe des pouvoirs économiques, politiques et médiatiques en quelques mains<sup>48</sup>, en revanche, l'explosion des communications dans le cyberspace, la diversité des informations qu'il propose (le meilleur et le pire, puisqu'il s'agit comme je l'ai écrit précédemment d'une poubelle, de la poubelle de la planète), engendre des

phénomènes nouveaux, totalement inédits, même si les États-Unis tentent par tous les moyens (et quels moyens!) d'en contrôler et les flux et les contenus. Ainsi naissent de nouvelles activités professionnelles, de nouveaux échanges à la fois plus proches et plus lointains, qui laissent largement ouvert la possibilité à divers modes de remémoration. En ce cas, il n'est donc pas tout à fait illusoire d'imaginer des sensibilités patrimoniales plurielles, de nouvelles synergies mnémoniques, tantôt concordantes, tantôt discordantes, contradictoires, inconciliables. Source de conflits à coup sûr, et, sait-on jamais, parfois, sources d'harmonie. Il y a là, par-delà la pensée et l'agir du patrimoine, la tâche, voire le défi, auquel se trouvent dorénavant confrontés ceux qui refusent encore de se soumettre aux diktats cognitifs de CBS, Deutsche Welle, France2, Rai uno, Bouygues, Berlusconi, ou CNN.

<sup>48</sup> Frédéric F Clairmont "Ces deux cents sociétés qui contrôlent le monde", in *Le Monde diplomatique*, n° 517, avril 1997.



## ECONOMIC POLICY CO-ORDINATION AND POLICY REGIMES IN THE EUROPEAN UNION

**Stefano Micossi\***

***Abstract.** In this article, it is argued that coordination of economic policies in the European Union has not led to a weakening of the role of the nation states in shaping their own economic policies. Rather, what can be witnessed is the prevalence of national policy goals through the discretionary implementation of the common rules at the expense of the simpler approach of minimal harmonisation. To support this argument, the author looks at the process of policy coordination in three major areas of the EU: Single Market, Economic and Monetary Union and Social Policies.*

### Introduction

In the European Union policy co-ordination amongst member states takes different forms, with varying participants, legal bases and degrees of coercion of public and private actors. However, one recurrent feature is that the goals and the balance of interests of the member states and other actors are embedded in the institutions and procedural rules that govern decision-making and the implementation of Community law. The peculiar balance of laws, implementing rules, sanctions and jurisdictional remedies defines the policy regime in the different areas.

Policy co-ordination is a broad expression. It has often been used to mean member states undertaking the same (discretionary) action – e.g. an expansionary fiscal policy – at the same time. However, it is not very likely that this kind of co-ordination will occur in the Union (although there have been examples) since decision-making is slow and powers are dispersed among independent authorities (the member states and their diverse institutions). Rather, co-ordination of policies will normally involve:

- (i) Shared goals, that is agreement on the common direction and end-result;
- (ii) Community rules and procedures to force/encourage progress towards those goals in a medium-term perspective;

---

\* Stefano Micossi is Director-General of Assonime (Associazione fra le Società Italiane per Azioni, in Rome) - a private business association and think tank active on issues of corporate law and taxation, competition policy and regulatory affairs. He is also Professor in the College of Europe.

This article is the second in the new series of Working Papers published by the European Policy Institutes Network. Unless otherwise indicated, the views expressed are attributable only to the author in a personal capacity and not to any institution with which he is associated.

The author wishes to thank Alessandra Battaglia, Ginevra Bruzzone, Paola Parascandolo and Aurora Saija for useful discussions while preparing this paper, as well as participants in seminars at Rome For Vergata University and the College of Europe for helpful comments.



(iii) Different institutions and policy approaches for the implementation of common decisions in the member states.

In this context, the co-ordination of policies may entail a gradation of constraints on member states, from weak requirements of compatibility – not working at cross-purpose – to stronger conditions of consistency of policies and policy tools, up to the imposition, or prohibition, of certain actions (European Commission 2001c).

Moreover, rules and procedures created for one purpose are subject to erosion and reinterpretation, and evolve in response to the interests of the different actors and their bargaining power, sometimes with radical deviations from the original intentions. Consequently, within each policy regime it is necessary to consider the tensions emerging between the actors and the ensuing modifications of goals and procedural rules.

This paper discusses three regimes for the co-ordination of economic policies in the EC Treaty – “pillar one” of the European Union – namely the Single Market, macro-economic policy co-ordination, and the Open Coordination Method increasingly applied to a broad range of social policies to foster their “convergence”. For each regime, the paper highlights the relationship between policy goals and institutional design, and the evolutionary forces at work. An overall assessment of their interaction in shaping “pillar one” economic policies concludes the paper:

### **1. Integration in the internal market**

The Single Market is the paramount example of “negative” integration – following Jan Tinbergen’s well-known definition – that is, integration achieved by removing obstacles to the operation of market forces and “creating an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured” (Article 14 of the EC Treaty).

The institutional design is relatively straightforward. The “motor” is the principle of mutual recognition of national laws and regulations, first established by the Court of Justice with its famous “Cassis de Dijon” decision in 1979. Mutual recognition may be denied, on a non-discriminatory basis, for legitimate reasons of public interest when it can be shown that the national rules of another member state do not afford “equivalent protection”.

In such case, the Community can intervene and issue a directive establishing a common platform of protection – through “minimal harmonisation” – to eliminate the restriction and undesirably low national standards. Accordingly, “new approach” directives only determine the “essential requirements” of protection and not the technical details of implementation; once the essential requirements are met, mutual recognition cannot be refused and becomes an “absolute” principle.

Competition policy completes the system by preventing anti-competitive practices in the

enlarged European market and restraining member states' ability to support "national champions" with state aid.

Two aspects of this system are worth stressing; in a way they are the two sides of the same coin. On one side, the system requires the Community to intervene only when there is a threat to the principle of free circulation but otherwise lets different national rules coexist. It is thus a flexible system that – unlike other parts of the Treaty – contains intrinsic safeguards of subsidiarity.

On the other side, as a result of the principles of "direct effect" and "supremacy" of Community law, established by the Court of Justice in the early 1960s,<sup>1</sup> and the Commission's "own" powers to prosecute infringements of Community law,<sup>2</sup> the binding force of negative integration on member states is quite strong. Mutual recognition implies that national rules for the protection of safety, health, consumers, savers and the environment, will compete with each other; with the result, it has been claimed, that fear of driving away the mobile factors of production may lead to a regulatory "race to the bottom".

Scharpf (1999), for example, has argued that the balance between the goals of an integrated market and a cohesive society has been skewed unduly in favour of the former by this "constitutionalisation" of integration and

competition rules. He refers, in particular, to member states' inability to use macro-policies to fight unemployment, to tax mobile factors of production for re-distributive purposes, and to grant monopoly power to public utilities for reasons of general interest.

In reality, the first and second of these restrictions are more a consequence of globalisation and capital mobility than a specific effect of Community policies, and the third may be overrated, as will be discussed. Scharpf himself is ready to acknowledge that a regulatory "race to the bottom" has not occurred in critical policy areas such as the environment.

But the indictment is more serious: it is that Community policies of market integration (with majority voting) have caused a permanent loss of control by member states over the fundamental direction of their economic policies.

It seems to me that this contention is contradicted by actual developments in important policy areas. I will provide examples from financial services and public utility services, and discuss some recent changes in decision-making in the Single Market.

<sup>1</sup> Case C-26/62, *Van Gend Loos v NDL Administratie der Belastingen*, ECR 1963 p. 1, and Case C-6/64, *Flaminio Costa v Enel*, ECR 1964 p. 585.

<sup>2</sup> Articles 211 and 226, and the specific powers for the implementation of competition policy under Title VI of the EC Treaty.

*Financial services*

Basically, the free circulation of services in the Single Market rests on the same principles as apply to goods. Freedom to provide services is listed, along with the other Single Market freedoms, among the fundamental objectives of the Community. Financial services fall within the general category of services (Articles 49-55 on the freedom to provide services and Articles 43-48 on the freedom of establishment). However, in 1981 the Court of Justice ruled that these provisions were not “directly applicable” and had to be implemented by directives (Story and Walters 1997). The member states were thus able to retain control of the content of Community legislation.

In principle, mutual recognition (of national licences) and “minimal” harmonisation (of prudential rules) are fully applicable to financial services (O’Keeffe and Carey 2002). A (non-discriminatory) restriction on the provision of services may be justified by a legitimate (“general good”) interest of a non-economic nature, as in “Cassis de Dijon”, where “that interest is not safeguarded by the rules to which the provider of the service is subject in the member state of its establishment”,<sup>3</sup> and the restrictions are necessary and proportionate for the purpose.<sup>4</sup>

In practice, however, mutual recognition in financial services has not worked and the market for financial services has remained segmented along national lines; so much so that the

European Council in Cardiff (1998) deemed it necessary to launch a new Financial Services Action Plan (FSAP) and adopt special decision-making procedures for its implementation (cf. the Report by the Committee of Wise Men 2001). The main reason is that countries with higher standards of investor protection and business conduct wanted to prevent their erosion by the free supply of services by providers from other member states. “Single passport” rules for providers of financial services have thus had to coexist with host-country business conduct and investor protection rules which have hampered integration and effective competition.

The prevalence of host-country rules was implicitly recognised by Article 11 of the Investment Services Directive (93/22/EC), which enumerates objectives of minimal protection that do not preclude member states from enacting more stringent rules (Tison 2002). While these may not lead to unjustified restrictions on the free movement of services or financial firms, in practice large differences in national rules have been deemed compatible with the Treaty even when serving similar purposes.

Accordingly, this is an area where member states have not relinquished control and national preferences have delayed and muted integration. Quite clearly, progress has been dictated by the needs of the financial industry much more than the Treaty rules on integration (Story and Walter 1997). Rules and procedures have accommodated national preferences rather than bending them.

<sup>3</sup> Case C-279/80, Criminal proceedings against Webb, *ECR* 1981 p. 3305 §9.

<sup>4</sup> Case C-55/94, Gebhard v. Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, *ECR* 1995 p. I-04165.

***Public services and the application of Article 86***

Public services constitute a sensitive aspect of public policy. Since the late-1980s the Commission has gradually tried to apply competition rules to this area, which is dominated by large state-owned companies. At the outset the Commission was careful not to propose a general liberalisation programme and proceeded instead on a pragmatic step-by-step basis.

The rationale for the liberalisation and privatisation of public utilities was self-evident. In most instances public ownership of utilities had resulted in expensive and low-quality services, slow innovation and large financial deficits; the interests of politicians, managers and employees had prevailed over those of consumers. Experience in the UK indicated that the liberalisation of telecommunications and gas had brought substantial benefits. From a European perspective the fragmentation of utilities markets came to be seen as a major obstacle to innovation and growth. Meanwhile, technology had started to erode the “natural monopoly” justification for public ownership, especially in telecommunications.

The Treaty provisions concerning Single Market policies for public utilities are contained in Article 86 of the EC Treaty. Paragraph one provides that member states may not adopt measures contrary to the Treaty, notably as regards non-discrimination and competition rules. Paragraph

two balances the previous provision by requiring that the application of the Treaty in this area “not obstruct the performance, in law or fact, of the particular tasks assigned” to public utilities. Paragraph three entrusts the Commission with the task of overseeing the application of these principles and gives it the power – “where necessary” – to address appropriate directives or decisions to member states.

This last provision is the most contentious since it gives the Commission “own” powers to issue directives without Council and Parliament approval. However, while upholding the use of these powers against member states on various occasions, the Court of Justice has ruled that their scope is defined by the norms that the Commission is trying to enforce. In other words, directives issued under Article 86 cannot not be used to introduce new general obligations on member states.

For its part, the Commission has clarified that Article 86 only applies to services of economic interest and companies that are engaged in commercial or industrial activity, and has declared that it will respect the following principles:

- (i) Neutrality with regard to the (public or private) ownership regime (under Article 295 of the Treaty);
- (ii) Freedom for member states to define public service and public service obligations; and,
- (iii) Proportionality of measures restricting competition and internal market freedoms, in the sense that they may not exceed what is necessary for effective fulfilment of the mission entrusted

to the public utility company (European Commission 2001a).

Thus, the goal of market opening finds a limit in public service obligations. Member states may maintain privileges and exclusive rights for public utilities or special funding arrangements to ensure that these obligations are met. Restrictive measures must respect principles of transparency, necessity and proportionality, but they are by no means excluded.

Moreover, in a public speech in October 1996, the then competition commissioner, Karel van Miert, explained that “whenever the Commission has to adopt measures on the basis of Article 86, it always takes care to carry out extensive consultations with the European Parliament, the Council, the Member States and the parties concerned to reach the broadest possible consensus”.

Early experience with the application of competition policy in this area did produce controversy and friction with some member states. Their concerns found their way into the Treaty on the occasion of the revision in Amsterdam. The new Article 16 (formerly 7d) of the EC Treaty provides that “the Community and the Member States ... shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions”.

The application of these principles is reflected in the uneven pace of liberalisation, most advanced in telecommunications and air transport, less advanced in postal services, railways, and gas, where it is feared that the market would not ensure adequate services throughout the country, and the technology and infrastructure lend themselves less readily to a multiplicity of providers. Decisions to proceed or delay are taken at the highest level by the European Council, as recently shown again in the case of energy market liberalisation.

### ***Changing decision-making procedures***

The Single Market legislative programme was by and large completed by 1993 and soon after started to make its impact felt. Under its rules, the Community has acquired extensive powers of scrutiny and oversight of national legislation. Council Directive 98/34/EC (previously 83/189/ECC) requires all technical measures liable to affect the free circulation of goods and services to be notified to the Commission; in 1996 the Court of Justice ruled that measures that had not been notified would be null and void.<sup>5</sup>

The Commission is charged with ascertaining whether technical measures are compatible with the free movement obligations; it may issue a “reasoned opinion” demanding appropriate changes and, if the member state concerned refuses to comply, it may take the case before the Court of Justice. It may also ask the member state

<sup>5</sup> Case C-194/94, CIA-Security International, **ECR** 1996 p. I-2211.

to suspend adoption of the national measure (standstill).

On the other hand, as mentioned earlier, member states may adopt restrictive measures to the extent that they can show that there is a “sufficient” public interest. Safeguard measures are explicitly allowed under Articles 30, 46 and 95 of the EC Treaty, on various grounds of “imperative need”, and may also be provided for by individual liberalisation directives.

The post-1992 balance between the Community goal of liberalisation and member states’ ability to protect public health and safety was questioned following the “mad cow” food scare in 1997. Member states complained that Commission powers interfered unduly with national prerogatives. The result was that Article 95 – the principal legal basis of Single Market legislation – was amended to correct the balance of powers in favour of member states.

Accordingly, Paragraph four now provides that member states may maintain national measures – on grounds of major need referred to in Article 30, or relating to the protection of the environment or the working environment – even after the adoption of harmonised legislation; and Paragraph five allows member states to introduce new measures in a harmonised area based on new scientific evidence or specific problems that have emerged after the adoption of harmonised legislation. After a national measure has been notified, the Commission has six months (twelve in exceptional cases) to decide whether it is

compatible with the Treaty – a very tight time constraint in view of the complex procedures. In the absence of a decision, the measure is deemed to be approved. If a restrictive national measure is found to be legitimate, the Commission must immediately propose new legislation.

Thus, member states’ powers to maintain national measures and to take protective action for reasons of public policy have been enhanced, and the Commission’s powers to oppose them have been curbed. The Council has shown that it is fully capable of changing the Commission’s powers when these are found to interfere excessively with national prerogatives.

Two other developments in recent legislation are worth discussing for their effects on the content and quality of Union legislation and the balance of power within the “institutional triangle” of Union institutions.

The first development is the adoption – by the European Council in Göteborg in June 2001 and the European Parliament in February 2002 – of the new “Lamfalussy” procedures for decision-making in the field of financial services.

These procedures have been designed to speed up implementation of the FSAP; however, a side effect has been an increase in the scope of primary legislation and the relative weight of national governments, the Ecofin and the Commission in shaping financial market rules. The reason is simple: the responsibility for primary legislation (Level 1 legislation) has been assigned to the Ecofin Council (with co-decision

with Parliament), assisted by a new Council Committee – the European Securities Regulatory Committee (ESRC) made up of member state officials. The task of enacting implementing regulations (Level 2 legislation) has been assigned to the Commission assisted by the Securities Committee under standard “Comitology” procedures. Financial market regulators – such as the British FSA, the Italian Consob and the French COB – are consulted and may give their views on legislation and implementing rules; however their formal task has been narrowed to ensuring the consistency of implementing measures at national level (Level 3). The Commission has also acquired strong powers of enforcement of common rules.

As may be seen, the first two legislative proposals under discussion with the “Lamfalussy” procedures – the Directives on market abuse (COM(2001) 281 of 30 May 2001) and on the single prospectus for security issues (COM(2001) 280 of 30 May 2001) – are characterised by very detailed and complex harmonising prescriptions in areas normally left to secondary legislation in national regulation. It appears that member states officials and the Commission are exploiting their new place in the legislative process to regain

ground at the expense of national agencies; as is usually the case, hard bargaining leads to complex legislation that will be more difficult to implement.

## **2. The co-ordination of macro-economic policies in the European Union**

Under Title VII (Articles 98-124) of the EC Treaty, the framework for the co-ordination of macro-economic policies rests on three pillars:

(i) A single monetary policy geared mainly to maintaining price stability and entrusted to an independent central bank (the ECB), which may support the general economic policy of the Community when this does not endanger the primary target of price stability;<sup>6</sup>

(ii) Decentralised fiscal policies, which, however, have to respect the twin constraints of the Excessive Deficit Procedure (Article 104 of the EC Treaty, forbidding deficits in excess of 3 percent of GDP) and the Stability and Growth Pact (SGP, aimed at achieving a balanced budgetary position in the medium term);<sup>7</sup>

(iii) A procedure for mutual surveillance of

<sup>6</sup> The Community does not have an explicit exchange rate policy. Article 111 of the Treaty leaves open the possibility for the Council, “acting unanimously”, to conclude agreements on an exchange rate system (Paragraph One) and, lacking such an agreement, to formulate by qualified majority general orientations for exchange rate policy” in relation to third currencies. Any such action must be “consistent with the objective of price stability” and may be taken only in “exceptional circumstances” such as an “evident misalignment” of the euro exchange rate (Council Resolution on the Co-ordination of Economic Policies in Phase Three of EMU and Articles 109 [now 111] and 109B [now 111§2] of the EC Treaty).

<sup>7</sup> The SGP consists of a European Council Resolution (97/C 236/01) adopted in Amsterdam on 17 June 1997, two Council Regulations – both of 7 July 1997 – n. 1466 on strengthened surveillance and co-ordination of economic policies, and n. 1467 on the clarification of excessive deficit procedures, and a Code of conduct on the content and presentation of stability and convergence programmes, adopted by the Ecofin Council in 1998 and revised in July 2001 (cf. European Commission 2002a).



economic policies – which member states “shall regard as a matter of common concern” – entrusted to the Ecofin Council and implemented by the latter by agreeing and jointly monitoring the Broad Economic Policy Guidelines (BEPG).

The first two pillars do not entail coordination to achieve a specific aggregate fiscal policy stance, although the Council has the power to act in special circumstances.<sup>8</sup> The policy mix is the indirect result of the independent actions of the ECB and the national governments. Thus, here the policy approach displays features of “negative integration” and subsidiarity, as in the Single Market.

The rationale of the SGP mainly lies in the possibility that EMU may loosen the financial constraint on deficit spending due to member states’ ability to borrow on a broader capital market and at cheaper rates that no longer incorporate a risk premium for exchange rate depreciations.

The status of the BEPG is less clear. According to Article 99 of the EC Treaty, “the Council shall, acting by a qualified majority on a recommendation from the Commission, formulate a draft for the broad guidelines of the economic policies of the Member States and of the Community, and shall report its findings to the European Council” (Paragraph One). In turn, the European Council shall “adopt a recommendation setting out these broad guidelines” (Paragraph Two). The Ecofin Council

monitors the consistency of economic policies with these guidelines (Paragraph three) and, when it finds that they are not consistent or “risk jeopardising the proper functioning of economic and monetary union”, may issue a recommendation to the member state concerned (Paragraph 4). The Commission is empowered to obtain all the necessary information from the member states, and has the initiative in proposing the draft guidelines and preparing periodic assessments of performance. Council decisions in this area, including recommendations, are not legally binding, although they do carry considerable weight.

In the three years since the inception of EMU, the present approach has worked satisfactorily. The ECB has acted cautiously but on the whole effectively in the face of incipient inflation in 2000 and the economic slowdown in 2001, and its record of independence has been good (Alesina et al.). Public debts and budget deficits have been coming down, as a ratio to GDP, and automatic budget stabilisers provided desirable support for economic activity in 2001 (some 0.5 per cent of GDP, according to Commission estimates). The overall policy-mix is regarded as having been broadly appropriate, though not as aggressively counter-cyclical as in the United States (European Commission 2002a, ECB 2002).

And yet, some of the member states and the Commission would like a radical change. In a widely publicised pamphlet, Jacquet and

<sup>8</sup> For example, in October 1999 the Ecofin Council approved a directive to let member states temporarily lower (for three years) the VAT rate on certain labour intensive services, if they so wished, in order to cushion the cyclical impact of a sharp downturn of activity in Asia (cf. Directive 1999/85/EC of 22 October 1999).



Pisany-Ferry (2001) have advocated strengthened macro-policy co-ordination that would encompass joint determination of the fiscal stance and the policy mix, as well as “positive ECB reaction to structural reforms that boost output”.

They argue that co-ordination to prevent destabilising behaviour by some actors (regime-preserving co-ordination) does not necessarily ensure policy-optimising co-ordination, that is “the best possible distribution of fiscal policy decisions”, notably in view of the increased interdependence brought about by EMU and the Single Market programme. In their view policy co-ordination at the euro-zone level would provide support for national reform policies and “relieve the ECB from the excessive burden of being viewed as the sole policy actor within the area”, thus reinforcing, rather than weakening, its independence.

This argument for “positive” coordination mainly relies on the existence of fiscal policy spillover across countries, due to the (positive) interest rate effects of expansionary demand policies and other inflation and productivity effects of the public sector budget. However, empirical evidence of such spill over effects is scanty (Gros and Hobza 2001, Wyplosz 2002). In addition, the desirability of discretionary anti-cyclical fiscal policy finds little theoretical and empirical support (Taylor 2000, Balassone and Franco 2001).

A different case for co-ordinating public

<sup>9</sup> The same result is obtained by Wyplosz (2002).

spending policies has been made by Melitz (2000), who has argued that – while the effects of automatic stabilisers are on the whole rather weak<sup>9</sup> – public spending in the Union suffers from a systemic tendency to increase more rapidly than taxation because of aging and other structural reasons, and that opportunistic governments will exploit periods of rapid economic growth to relax spending constraints. Korkman (2001) agrees that “there is nothing in the SGP ... to prevent member states from undertaking pro-cyclical expenditure increases and tax reductions during periods of strong growth”.

In reality, a majority of member states already have some sort of medium-term framework for keeping public expenditure and the overall deficit in check, including internal stability pacts to keep local government spending in check (Fischer 2001). Furthermore, empirical evidence indicates strong disciplinary effects of the public debt on the size of the deficit (Melitz 2000 and Wyplosz 2002), and no evidence of asymmetrical behaviour of the deficit in downswings and upswings (Wyplosz 2002). Buti and Sapir (2001) find that EMU has passed the early credibility test since “pre-emptive co-ordination aimed at reducing policy-induced shocks and enhancing adaptability to shocks has worked fairly well”.

The main criticism, however, is one of excessive rigidity of the SGP rule, especially in view of the protracted slowdown of economic activity in the European Union since 2001 that is

pushing a number of member states against the 3 percent deficit ceiling. It is argued that the Union is confronted with an exogenous shock and that the SGP rule is unduly constraining countries' ability to take growth-enhancing measures. Accordingly, it is proposed that growth-enhancing investment should be excluded from the deficit ceiling (the so-called golden rule of public finance). The problem is that the notion of public investment is ill defined and exposed to manipulation by "opportunistic" politicians (Balassone and Franco 2001). Furthermore, the golden rule may open the way to the excessive growth in government debt that the SGP was meant to avoid.

In order to meet this objection, Pisany-Ferry (2002) has proposed that a "debt sustainability pact" be substituted to the current deficit-based SGP as a "sound finance" criterion; but the definition of the debt would have to include all government liabilities, including unfunded pension liabilities and any other off-balance sheet items. The proposal makes good economic sense, since it would allow greater flexibility to accommodate growth-enhancing investment and over time favour high return public investments. However, given that most Union member states have large pension liabilities, in practice the increase in budgetary flexibility would be limited.

While a compelling analytical and empirical case for change has not been made, the Ecofin Council and the Commission are pressing for strengthened co-ordination through the BEPG. In February 2001 the Ecofin Council addressed a

recommendation to the Irish government, under Article 99§4 of the EC Treaty. The Irish budget was criticised for being pro-cyclical and "inconsistent with the BEPG adopted by the Council in 2000", in spite of a sound government budget and the stellar performance of the Irish economy over the previous decade. Soon afterwards, in March, the Ecofin Council and the Commission sent a Report to the European Council in Stockholm on "The contribution of public finances to employment and growth". The report posits additional requirements for sound public finances, namely:

(i) The need to avoid pro-cyclical fiscal policies, notably by imposing strict expenditure controls;

(ii) Criteria for sustainable tax cuts in the medium term, including "an appropriate balance and sequencing ... between running down public debt, cutting taxes, and financing public investment in key areas"; and

(iii) A strategy for tackling the economic and budgetary consequences of an aging population, including pension reform.

The European Commission's Communication (2001b) provides an ambitious blueprint for overhauling the content and procedures of policy co-ordination within the Ecofin Council. Many of the suggestions in that document have been retained in the Commission's proposals to the European Convention convened to prepare the institutional reforms of the Union (Commission 2002b).

The Commission wants to develop "activity indicators to provide a synthetic view of the euro

area” and, on that basis, “as an exact an evaluation as possible of the stance of the policy mix”, prepared twice a year. It also intends to elaborate, in consultation with the ECB, detailed rules on the appropriate policy response to changing economic conditions – including rules for the general conduct of policy, policy responses to particular shocks, and the instruments necessary for the implementation of these responses. And it would propose fully specified common policies for the Union and the euro-area.

Strengthened co-ordination on all macro and structural matters would require appropriate institutional and procedural changes. The Commission proposes the following: the euro-zone Council should be given formal decision-making powers; the Commission should be given “own” powers in the drafting and implementation of the BEPG, including the possibility of issuing warnings addressed directly to member states that the Council could only reject by a unanimous vote; there would be regular formal meetings between the presidents of the ECB, the Euro-zone Economic Council and the Commission so as “to strengthen the European view of the assessment of national policies”;<sup>10</sup> and, finally, national policy-making processes would be strictly co-ordinated with decision-making at Union level.

The position of the Ecofin Council on these proposals is not yet known. However, they are surely determined to have the last word on the substance of policy decisions. This was apparent in their decision in February 2002 to reject a Commission proposal to address an early warning to Germany and Portugal with regard to their failure to comply with the budgetary objectives in their stability programmes.<sup>11</sup> In June 2002, in Seville, the European Council decided to relax somewhat the SGP obligations by requiring member states to aim at a budgetary position “close-to-balance” over the medium term, rather than “balanced”, and by deferring (by one year) the deadline for achieving that goal by the countries that were out of line.

These procedural changes would undoubtedly strengthen Community institutions and their capacity to intrude into national policies enormously. Whether in practice this would be feasible and effective is an open question. However, some of the changes seem to be already taking place without any serious discussion of their desirability or much evidence of the need for them.

<sup>10</sup> The possibility of a formal participation of the president of the ECB in the meetings of the Eurogroup has been envisaged in the Nice Treaty revisions. As has been noted, while an exchange of views may always be useful, there is a risk that institutional meetings of this type provide an officially sanctioned forum for fiscal authorities to put undue pressure on the ECB (Alesina et al. 2001).

<sup>11</sup> The Commission inserted a statement in the official minutes of the meeting declaring that Germany’s and Portugal’s policy commitments “respond to the substance of the concern of the Commission Recommendation for an early warning”, and reaffirming the essential role of the early warning procedure in the SGP. But the damage was done.

### 3. Positive integration and the “open coordination” method

Historically in the European Community every step in the integration process has been accompanied by measures of “positive integration” designed to facilitate adjustment and maintain economic and social cohesion while strengthening market forces and competition. These policies were mainly of a re-distributive nature<sup>12</sup> and designed to gain acceptance of the “core” integration goals of the Community, but over time they have proved ineffective, expensive, and a source of major distortions in the economy. Moreover, the policy consensus in the Union has increasingly stressed flexibility, investment in human capital and incentive-compatible social policies rather than protection.

With the Amsterdam revision, a new tool of policy coordination has found formal recognition in the Employment Title of the EC Treaty (Articles 125-30), following early experiments in labour market policy co-ordination within the Labour Ministers Council (the “Luxembourg” co-ordination process). Other “processes” were added in the subsequent years by the European Council, with co-ordination extending to structural reform policies (the “Cardiff” process), macro-policies (the “Cologne” process), and a comprehensive programme for innovation and

human capital (the “e-Europe” programme adopted in Lisbon). The new approach was baptised the “open co-ordination method” (OCM) by the European Council in Lisbon.

At the outset, explicit recognition of employment as a positive goal of policy, notably with the introduction of quantitative targets, was meant to operate as a counter-weight to the Maastricht criteria for sound financial policies. However, along the way it has evolved into a “soft” co-ordination tool for the implementation of the new strategy to adapt the Union’s social model to the requirements of a more flexible and dynamic economy (cf. European Council 2000).

The institutional balance of responsibilities for economic policies has also been modified following the decision – also taken in Lisbon – to devote, each semester, a special meeting of the European Council to economic and social questions. While previously the responsibility for setting goals and reviewing progress on the various fronts basically belonged to the Ecofin Council, with the BEPG,<sup>13</sup> it has now been taken over by the heads of state and government in the European Council. They have also instructed the Ecofin Council to take account of the opinions of the different Council formations in formulating the BEPG. This explicit role of the European Council goes beyond the tasks of arbiter and

<sup>12</sup> The Common Agricultural Policy and the Structural and Cohesion Funds are the paramount examples; but the complete list is much longer and comprises such things as research and industrial policy, the trans-European networks, consumer protection, the environment, assistance in institution building (as in the present enlargement exercise), and more.

<sup>13</sup> Cf. European Council Resolution on Economic Policy Co-ordination in Phase Three of EMU of 13 December 1977. The legal basis of the BEPG is provided by Article 99 of the EC Treaty.

strategic motor of the Union; it involves genuine decision-making on economic and social policies and monitoring their application (Commission 2001c, De La Porte 2002).

The ingredients of the OCM were spelled out in Lisbon by the European Council and include:

(i) Fixing common guidelines for national policies in various policy areas – e.g. employment policies, education and training for employability, flexible labour markets, aging and sustainable pension systems, social exclusion – with dates for their implementation;

(ii) Developing indicators (benchmarks) of national performance as a means for comparing best practice;

(iii) Asking countries to adopt national action plans to implement the common guidelines

(iv) Undertaking joint monitoring and review of results, thus bringing peer pressure to bear in order to sustain progress.

Two features worth stressing concern the role of the Commission and subsidiarity. While these coordination exercises involve areas of policy that are not within the competence of the Union, almost inevitably the Commission has taken on an important role in proposing policy guidelines, developing indicators and providing comparative analysis of results. Thus, the Commission is emerging as a main player in shaping overall economic policy in the Union alongside the European Council and outside the normal Community framework.

For their part, member states retain considerable freedom to adapt policy guidelines to national contexts and decide their preferred approach to implementing them. On the other hand, while not legally bound by the Treaty, de facto, member states face new constraints on decision-making since they are obliged to debate and decide their national plans in time for the meetings of the European Council. This also means that they all carry out the exercise at the same time. Furthermore, their performance, relative to the other member states, is regularly exposed and compared in public reports prepared by the Commission, thereby putting pressure on governments to match best performance.

The European Council has also stressed the importance of involving a broad range of stakeholders in consultations at all policy stages, from the formulation of guidelines to their implementation and review. Thus, national Parliaments, social partners and other national players are increasingly involved in the discussions on European policies. Their legitimacy and acceptance are likely to benefit from these features of decentralisation and involvement.

Thus, while the working methods are decentralised, their goal is increasing “convergence” of economic structures and social institutions. Use of the OCM does not mean that convergence of national policies will be painless. The goal of the Lisbon agenda – to make Europe “the most competitive and dynamic knowledge-

based economy in the world” by 2010 – entails radical market-friendly reforms. Labour market and welfare systems differ widely within the European Union, and the economic case for co-ordination is weak and may be justified for limited goals, such as reducing differences in welfare systems that may distort migration flows or spreading the benefits of policy experimentation (Boeri 2002). Furthermore, policy goals in this area have been mainly shaped with reference to “Nordic” social models; therefore, convergence would entail greater structural changes in “corporatist” systems in the Centre and South of the Union (De la Porte 2002).

The formal equality of obligations and parity of positions in coordination exercises cannot conceal substantial inequalities in the distance that the different member states will need to travel. The effectiveness of the OCM in muting political opposition and legitimating the new ambitions of economic and social “convergence” is still untested.

There is also the question of the consistency of the new coordination framework with the traditional Community legal framework. Scott and Trubeck (2000) note that new forms of governance such as OCM entail “a breakdown of the distinction between rule making and rule application”. The success of EU integration has been predicated on direct effect, supremacy and uniform interpretation of Community law, which is the constituent element of its supra-nationalism. There is a risk that the emerging modes of governance will change the perception,

and later also the reality, of the institutional balance of powers, with unpredictable effects on the dynamics of integration.

The Commission is aware of the problem and is developing principles to circumscribe application of the OCM. It considers that its use should be limited to cases where harmonising legislation and binding Union intervention would be inappropriate, because the subject matter touches closely on national identity and culture, or national arrangements are so diverse and complex that harmonisation would be “out of all proportion to the objectives”. It stresses that resort to the OCM should observe the principle of proportionality, be decided on a case-by-case basis, and not made when there is room for Community intervention under the Treaty (European Commission 2001c).

On the other hand, the Commission does not exclude the possibility of bringing policy areas into the Treaty where the OCM has proved successful and “where the member states are not ready to embrace common legislation ... immediately but do have the political will to take very concrete steps towards an identified common objective”.

The OCM, thus, may become a precursor of further transfers of tasks to the European Union in very sensitive areas of national sovereignty and, over time, modify the institutional balance and modes of governance in economic policy making – a “grey area” of Union activity where powers and procedures are shaped by political bargaining

within the European Council without any clear definition of legal boundaries.

#### **4. Elements for an overall assessment of policy co-ordination**

The approach to economic policy co-ordination embodied in the EC Treaty has a fairly simple and logical architecture. Mutual recognition, based on minimal harmonisation of public policy requirements, is to govern integration and the elimination of technical barriers that prevent free circulation among national markets.

The common good of macro-economic and financial stability is entrusted to an independent central bank, with a set of constraints on national budgetary policies designed to limit free riding and opportunistic behaviour by member states. But the latter are to remain free to decide their own policies and choose how much to spend and tax through the budget and how to design their welfare and social safety net.

Recent developments in the balance of powers and decision-making procedures indicate substantial changes to this model, reflecting the reaction by the member states to a feared loss of control over the fundamental direction of their economic policies. The main emerging changes concern the following aspects:

(i) The balance between Community law and national policy goals in the Single Market and economic policy coordination seem to be tilting in favour of the latter; member states display a

growing preference for discretionary decisions that override clear and simple co-ordination rules;

(ii) Policy co-ordination at Community level shows increasing ambitions, gradually extending to all aspects of economic and social policies;

(iii) Within Union institutions, decision-making is moving “upwards”, from specialised committees to ministerial fora and from ministerial fora to the European Council, with ever-more encompassing goals and procedures.

These trends are not based on the results of an explicit debate over policy design. Indeed, there is little analytical reasoning or empirical evidence in supporting of the changes that are taking place. Rather, the process is the result of political opportunism, administrative interaction (as in Maurer et al. 2000) and ad-hoc Council agenda that fail to appreciate the institutional and policy consequences of individual decisions.

The main risk is that, while creating high expectations amongst the public, this ever-more complex and encompassing policy-approach will reveal ineffective and at the same time blur the responsibilities for policy failures. As a result, Union institutions could be further discredited while national policy makers would find it easier to avoid hard choices and eschew attendant political costs.



## References

- Alesina A., O. Blanchard, J. Gali, F. Giavazzi and H. Uhlig (2001), **“Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area”**, *CEPR Report* on Monitoring the European Central Bank no. 3, March.
- Balassone F and D. Franco (2001), **“EMU Fiscal Rules: a New Answer to an Old Question?”**, in *Fiscal Rules*, Banca d’Italia, Rome.
- Boeri T (2002), **“Social Policy: One for All?”**, *EuropEos*, July.
- Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets (2001), **Final Report**, Brussels, February.
- Council of the European Union (2001), **“Report on the Contribution of Public Finances to Growth and Employment: Improving Quality and Sustainability”**, no. 6997/01 of 12 March.
- De la Porte C. (2002), **“Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?”**, *European Law Journal*, March.
- European Central Bank (2002), **“The Operation of Automatic Fiscal Stabilisers in the Euro Area”**, *Monthly Bulletin*, April.
- European Commission (2000), **“The Contribution of Public Finances to Growth and Employment: Improving Quality and Sustainability”**, COM(2000) 846 of 21 December.
- European Commission (2001a), **“Services of General Interest in Europe”**, Communication from the Commission, OJ 2001/C 17/04 of 19 January.
- European Commission (2001b), **“Communication on Strengthening Economic Policy Co-ordination within the Euro Area”**, COM(2001) 82 of 7 February.
- European Commission (2001c), **“Involving Experts in the Process of National Policy Convergence”**, *White Paper on Governance*, Report by Working Group 4a, June.
- European Commission (2002a), **“Public Finances in EMU”**, *European Economy*, March.
- European Commission (2002b), **“A Project for the European Union”**, COM(2002) 247 of 22 May.
- European Council (2000), **“Presidency Conclusions”**, Lisbon, March.
- Fischer J. (2001), **“National and EU Budgetary Rules and Procedures: an Evolving Interaction”**, *Research Department Public Finance Workshop*, Banca d’Italia, Rome.
- Gros D. and A. Hobza (2001), **“Fiscal Policy Spillovers in the Euro Area: Where Are They”**, *CEPS Working Document* 176, November.
- Jacquet P and J. Pisani-Ferry (2001), **“Economic Policy Co-ordination in the Euro-zone: What Has Been Achieved? What Should Be Done?”**, *CER Essays*, January.
- Korkman S. (2001), **“Fiscal Policy Coordination in EMU: Should it Go Beyond the SGP?”** in Brunila A., M. Buti and D. Franco (editors), *The Stability and Growth Pact*:



*the Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave.

- Maurer A., J. Mittag and W. Wessels (2000), **“Theoretical Perspectives on Administrative Interaction in the European Union”** in T. Christiansen and E. Kirchner (editors), *Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press.

- Melitz J. (2000), **“Some cross-country evidence about fiscal policy behaviour and consequences for EMU”**, *European Economy*, no. 2, February

- O’Keeffe D. and N. Carey (2002), **“Financial Services and the Internal Market”** in Ferrarini G, K. J. Hopt and E. Wymeersch (editors), *Capital Markets in the Age of the Euro*, *Kluwer Law International*.

- Pisany-Ferry J. (2002), **“Balancing the Stability Pact”**, *Financial Times*, 28 June.

- Sapir A. and M. Buti (2001), **“EMU in the early Years: Differences and Credibility”**, *CEPR Discussion Paper 2832*, June.

- Scott J. and D. M. Trubeck (2002), **“Mind the gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union”**, *European Law Journal*, March.

- Scharpf F. W. (1999), **Governing in Europe. Effective and Democratic?**, *Oxford University Press*.

- Story J. and I. Walter (1997), **Political Economy of Financial Integration in Europe**, *The MIT Press*.

- Taylor J. B. (2000), **“Reassessing Discretionary Fiscal Policy”**, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, n. 3 (pp. 21-36).

- Tison M. (2002), **“Conduct of Business Rules and their Implementation in the EU Member States”** in Ferrarini G, K. J. Hopt and E. Wymeersch (editors), *Capital Markets in the Age of the Euro*, *Kluwer Law International*.

- Van Miert K. (1996), **“Public Utilities, Liberalisation and Consumers: Comprehensive Explanation of the Commission Position”**, speech delivered to the International Forum on Public Utilities, Liberalisation and Consumers, Rome, 4 October.

- Wyplosz C. (2002), **“Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?”**, paper prepared for the April 16, 2002 meeting of the Group of Economic Analysis of the European Commission”, April.

## ADVANCING AT ITS OWN SPEED: A TRADE APPROACH ON ROMANIA'S CONVERGENCE TO EU

**Liviu Voinea\***

***Abstract.** This paper analyzes the evolution of the Romanian trade with EU, based on a variety of indicators: Finger similarity index, Hirschmann concentration index, trade development index, revealed comparative advantage, intra-industry trade. The paper finds that the learning effect occurred in trade with EU, that the trade structure has been witnessing certain transformations, and that specialization appears to increase in technology-intensive products, in the fields dominated by the foreign capital; however, export concentration is rather high, while natural resource-intensive and low skilled labor-intensive products face severe competitive pressures. The results suggest that Romania's foreign trade-driven convergence to EU is not spectacular; but it is happening at its own speed.*

The "ever closer" ties with EU led to Romania's *de facto* integration in the EU as far as trade flows are concerned (about two thirds of the Romanian foreign trade takes place with EU). EU is also the largest investor in the Romanian economy (63% of FDI stock) and is becoming its largest donor; through the various pre-accession programs that it finances.

Nevertheless, convergence towards similar structures of production between Romania and EU shows little improvement.<sup>1</sup> Moreover, the fact

that Romania is one of the largest net exporters of workforce from the region (Langewiesche, Lubyova, 2000) indicates that wage differentials are large enough to stimulate temporary and/or permanent emigration, meaning that income convergence is still far ahead. Of course, these situations may end up with short and medium term positive results, as the differences in the production structures encourage specialization, and the money earned abroad return as foreign remittances in the domestic economy.<sup>2</sup> These positive implications may, in turn, create further

\* Liviu Voinea is Senior Lecturer at the Romanian American University, Associate Professor at the Academy of Economic Studies, Bucharest, and economic expert at the Romanian Academic Society; he is also a New Europe College fellow in the current academic year. He holds an MBA from School of Business, Stockholm University, and a Ph.D. degree in Economics. In June 2002, he was elected Secretary Executive of the European Association of Comparative Economic Studies (EACES).

This paper is a revised version of another study by the same author: Liviu Voinea (2002), **Escaping Periphery Through Trade: a Tale about Romania's Convergence to the EU**, in "Monitoring Preparations of Transition Countries for EU Accession" (eds.: Aksel Kirch, Juhan Sillaste), pp. 41-58, *The Institute for European Studies*, Tallin 2002.

<sup>1</sup> Pauna C., Pauna B. (2000) calculate that 31.3 out of 100 workers had to change their job in 1989 for Romania to reach similar production structures with Southern EU-average (Greece, Italy, Portugal, Spain), the similar figure for 1997 being 33.1 workers out of 100. Since unemployment rate grew from virtually zero in 1989 to above 10%, it means that restructuring occurred, but not necessarily in the right direction.

<sup>2</sup> For a detailed analysis of foreign remittances in the Romanian economy, see Daianu, Voinea, Tălici (2001). According to this study, foreign remittances flows exceeded all other autonomous capital flows in 2000, amounting to 3.3% of GDP.

incentives for resources' allocation outside the economic convergence paradigm.

This paper does not test the convergence hypothesis, but it creates the premises for doing so. It analyzes the evolution of the Romanian trade with EU (per se and against CEFTA trade), calculating and interpreting a variety of indicators. Through the Finger similarity index, we look at how trade structure changed since Romania signed the EU Association Agreement.

The Hirschmann index of export and import concentration is used in conjunction with the trade development index, to measure new trade directions. Trade adjustments, in terms of performance and specialization, are then depicted by interpreting in a common matrix the revealed comparative advantage and the intra-industry index for each product group (the low level of desegregation represents a limit of this paper). Concluding remarks are drawn in the last section.

**General trade facts**

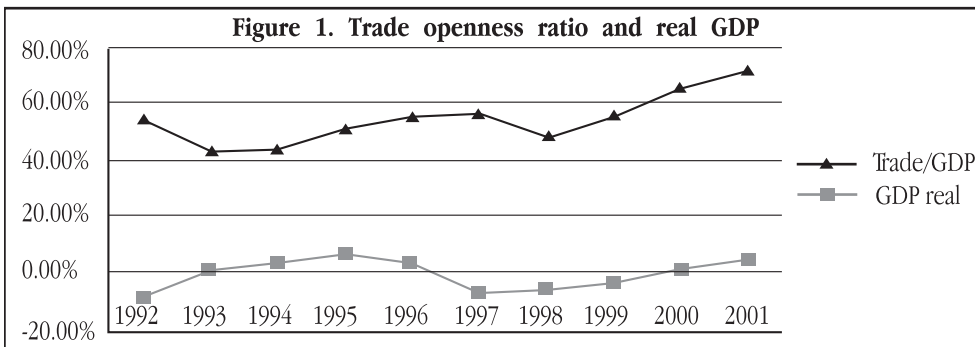
Romania undertook successive trade liberalizations (table 1), achieving current account liberalization by mid of 1998. (Table 1)

In conjunction with the untamed need for imported goods (final current consumption goods, in the first phase, and technological inputs, later on) and with changing domestic competition structures in certain product markets, this led to an increasing role of foreign trade in the overall functioning of the economy. The increasing trend of the economic openness index stands out, but its evolution has also been influenced by the boom and bust cycles of the economy (figure 1).

**Table 1. Selected stages of current account liberalization in Romania**

1993	EU Association Agreement
1995	WTO membership
1997	CEFTA membership
1998	Full currency convertibility

Source: OECD Transition Report 2001



The major role in this process of trade openness has been played by the reorientation of Romanian trade towards EU. As early as in 1991, EU turned out to be Romania's largest trade partner; a position further enhanced by the Association Agreement signed in 1993. However, this reorientation occurred not by default, as in absolute terms the trade volume increased in the medium run with each of EU, CEFTA and SEE. Table 2 indicates that Romania recorded one of

the largest increases in exports to EU among transition economies, despite having an irregular path of development in the 90's.

In relative terms (Table 3), the first year after signing the EU Association Agreement brought higher CEFTA share in aggregated trade, and the first full year of CEFTA membership brought an increase in EU's share in aggregated trade.

**Table 2. Exports' reorientation to EU in selected transition economies**

Transition economy	Increase in exports to EU, %, 2000 vs. 1993
Hungary	395.1
Slovak Rep.	347.0
Romania	328.2
Czech Rep.	282.9
Bulgaria	225.6
Poland	201.5
Slovenia	159.9
Croatia	100.9

Source: adapted from Cornelius, Kirchbach, Zhang (2001)

**Table 3. Shares in aggregated Romanian foreign trade, by partners, %**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 -sem I
EU 15	38.7	43.6	48.2	52.0	54.0	54.2	60.5	62.8	59.8	61.8	63.7
CEFTA5	4.5	3.8	4.2	4.2	4.2	5.0	7.0	7.0	6.9	7.3	7.0
SEE 7	9.0	5.9	4.9	4.7	5.0	4.8	4.7	5.7	6.6	5.3	136.1

Note: CEFTA5 excludes Bulgaria; SEE7 includes former Yugoslav Republics (except Slovenia), Albania, Bulgaria, Turkey

Source: based on NIS (National Institute for Statistics) data

**Table 4. Coverage ratio in Romanian foreign trade, by partners, %**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 -sem I
EU 15	59.4	68.4	86.5	82.5	76.3	80.5	78.4	86.8	89.5	88.8	90.7
CEFTA5	51.7	60.7	94.5	54.1	54.3	53.4	35.4	52.2	52.0	44.5	42.3
SEE 7	128	164.4	175.1	144.1	187.8	169.0	140.2	201.1	252.9	157	136.1

Source: based on NIS data

Conditions of trade liberalization episodes appear to be important in determining foreign trade results. The asymmetrical concessions of the EU Association Agreement created the premises for an impressive upturn in the coverage ratio, while the symmetrical concessions of the CEFTA accession led to a severe decrease in the coverage ratio in the first year of full membership, followed by a return to the same path of chronic deficits with CEFTA countries (table 4).

Trade deficit varies at fairly high levels (over 8% of GDP in 2001), as it remains true the general

observation that, for producing 1 extra dollar of GDP, the Romanian economy imports 50 cents and exports only 40 cents. This would suggest an import-dependant feature of exports, which is valid mainly for the trade with EU, as we will insist upon later on.

Hirschmann concentration index<sup>3</sup>, which, in this context, shows the degree of concentration, or specialization of foreign trade (table 5), is comparable with that recorded in the first wave of EU candidate countries, and even with the lower income economies in South EU.

**Table 5. Hirschmann index, export and import concentration of Romanian foreign trade, by partners, %**

Year	Total		EU-15		CEFTA-5	SEE-7
	2000	2001	2000	2001	2000	2000
Hlx	12.73	13.12	18.10	18.21	12.13	21.35
Hlm	12.80	11.96	16.20	14.48	8.24	11.02

**Note:** data result from multiplying the H-index by 100

**Source:** author's calculation

Memo: Hirschmann index for total exports, other countries, data for 1998 (Davenport, 2001): Latvia 16.0, Croatia 12.0, Slovakia 11.0, Slovenia 11.0, Hungary 10.0, Bulgaria 9.0, Poland 7.0, Czech Republic 6.0, transition countries average 16.0, Spain 12.0, Portugal 12.0, Greece 10.0, Italy 5.0, developed countries average 17.0.

<sup>3</sup> Hirschmann concentration index is calculated as:

$$Hlx = \sum (xi/X)^2, \text{ respectively } Hlm = \sum (mi/M)^2$$

where i is the number of product groups (groups I-XX of the Combined Nomenclature), xi and mi stand for exports, respectively imports of i, while X and M represent total exports, respectively total imports. This index varies between 0 and 1 (or 0% and 100%) – normal values correspond, according to UNCTAD calculation (data available for 1998), to an average index of 0.16 for transition economies and 0.17 for developed economies. Significantly lower values indicate low concentration (numerous products contribute with small shares in total trade), while significantly higher values indicate high concentration (a few products contribute with large shares in total trade).

Nevertheless, the only marginal variations of the total export concentration index may suggest that, whatever economic restructuring has taken place so far, it did not result in a strikingly better specialization of the whole economy.

On the positive side, it can be submitted that the higher than average concentration indexes with EU show that Romania is acting like an integrated part of it. A situation opposed to that registered within CEFTA, where Romanian trade is even less concentrated, and exports are less linked to imports, than on the average of the Romanian foreign trade. This calls for a more detailed view on performance divergence in result of trade liberalization.

#### **CEFTA: a case of divergence**

CEFTA accounts for 4.8% of Romania's exports and 8.8% of its imports (as of first semester 2002). Romania's coverage ratio with CEFTA (table 4) slightly varied over the last ten years, except for two short-lived episodes of increasing (1994) and decreasing (1998). On aggregate, these figures suggest that trade liberalization with CEFTA failed to reap benefits.

Venables (1999) created a model to demonstrate that, if low income countries form a free trade area, then there will be a tendency for

the lowest income members to suffer real income loss due to trade diversion; the losing country is the one with comparative advantages most different from the rest of the world.

It is my opinion that Romania experienced too early a symmetry of concessions with countries that had progressed faster on the reform programs, had had tighter links with EU<sup>4</sup>, and, noteworthy, were (still are) subsidizing a number of sensitive products in which mutual trade occurs. This subsidizing feature perpetuated market entry barriers of domestic nature, rendering ineffective the cut in tariff barriers. In addition, the rather inelastic supply of specific products traded with CEFTA also limits the relevance of removing trade barriers.

Goods traded within CEFTA differ from those traded with EU, in terms of structure and performance (see annex 1). Furthermore, even four years after joining this regional free trade agreement, Romania is the only CEFTA country that records poorer coverage ratio with CEFTA, than with EU (table 6).

Hence, at least as Romania is concerned, it can be submitted that CEFTA failed to act as a training ground in itself and for the EU integration. Export concentration index with CEFTA is lower than Romania's average export concentration<sup>5</sup>, and import concentration

<sup>4</sup> Companies located in CEFTA countries can act as intermediaries for EU firms trying to escape tariffs in agricultural products.

<sup>5</sup> As opposed to the normal theoretical expectation that trade with CEFTA – which has almost become, indirectly, a customs union, as it is a free trade area and its members are advanced in implementing EU Association Agreements determining similarities in CEFTA's external tariff, at least with EU.

**Table 6. CEFTA members' coverage ratio, 1999-2000, %**

	Coverage ratio, %			
	1999		2000	
	Trade with CEFTA*	Trade with EU	Trade with CEFTA*	Trade with EU
Romania	64.3	88.7	73.1	89.5
Czech Rep.	126.8	100.7	118	89.5
Hungary	96.8	105.6	94.6	112.5
Poland	72.8	64.7	76.8	73.9
Slovenia	73.0	81.3	75.2	81.3
Slovak Rep.	114.9	103.7	130.4	112.2

\*trade with Bulgaria also considered

Source: NIS and World Bank data

(table 5) shows very limited, if any, specialization, both indicating the heterogeneity of CEFTA economies.

The spreading-out effect of CEFTA cannot be denied, as the trade volume continues to increase, but the learning effect has not appeared, due to symmetrical concessions that left Romanian producers fighting for the domestic market and not having time and resources to learn how to develop on CEFTA markets.

Fear was expressed (Voinea, 2002) that CEFTA negative RCAs could be transferred into EU negative RCAs; this could happen as CEFTA-5 countries are to join the EU prior to Romania. This transfer seems to have already been taking place, as RCAs with the EU in these sectors have deteriorated in 2001 (annexes 1 and 2) compared to previous years.

### **EU: is Romania catching up?**

As already mentioned, EU is Romania's largest trade partner; over the last decade, a massive learning effect (improved coverage ratio) manifested in addition to the spreading-out effect (rise in volume). But did these evolutions help Romania closing the development gap with EU? Aside from trading more quantities, have we left the periphery by trading more complex products? Or are we still prisoners of the traditional comparative advantages, based on superior endowment with cheap labor?

David and Loewy (1998) consider that free trade leads poorer countries to specialize in technologically-stagnant products. In the tradables, they hold, comparative advantage leads to specialization, and to the extent that countries produce different goods, then there is no a priori reason to expect technologies to converge.

To see whether the evolution in Romania's trade with EU points in the direction of increased

convergence, one must resort to a number of indicators.

The **Finger similarity index** shows the similarity of trade structures at different times:

$$FSI = \sum \min (X_{it1}, X_{it2}),$$

where:  $X_i$  – export of group  $i$ ,  $t_1$  and  $t_2$  – two different years.

Same index can be applied to imports ( $M_i$  instead of  $X_i$ ). FSI can take values from 0 to 1; the closer to 0, the more different trade structures; and the closer to 1, the more similar trade structures.

Calculating this index by comparing Romania's trade structures with EU between 2001 and 1993<sup>6</sup>, the results are:

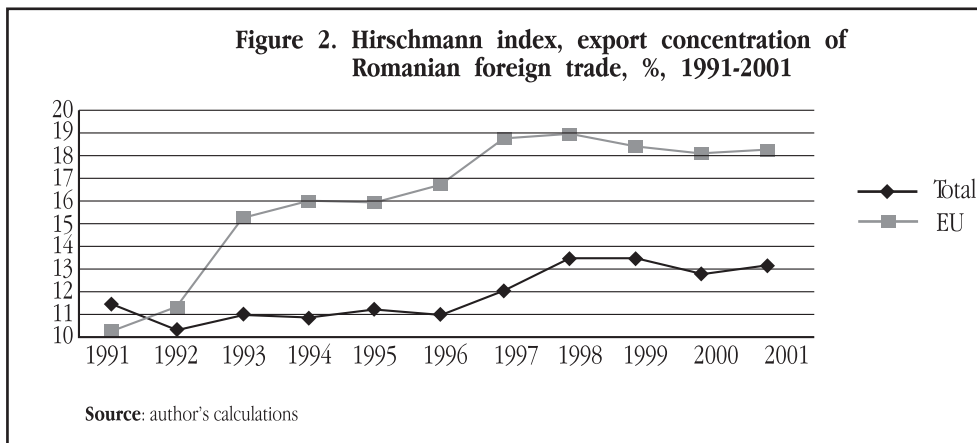
- FSI for exports to EU = 0.78 and
- FSI for imports from EU = 0.82

By comparison, FSI for exports in the case of Hungary, in the period 1992-2000, was 0.4 (Elteto, 2000). The Finger similarity index for Romania

indicates that changes occurred in Romania's trade with EU, but the pace of these changes was rather slow (in a rough translation of FSI, it means that about one fifth of the trade structure changed). Moreover, the resembling figures for exports, respectively imports' structure similarities, support the remark that most exports to EU depend on EU imported inputs.

The changing trade structures occurred in the direction of increasing trade concentration. **Hirschmann concentration index** (HHI – see figure 2) shows an upward slope; the current level of trade concentration with EU is very much similar to that of developed economies.

Up to now, we saw that trade structures changed to some extent, and this change came together with an increase in trade concentration. However, neither FSI, nor HHI, tells us anything about factor intensities. We know trade structures changed and got more concentrated, but did they so to the right direction?



<sup>6</sup> The choice for year 1993 as a basis year is normal, as it was the first year of recovery after the unavoidable GDP plunge in early 90s. Also, in 1993 Romania signed the EU Association Agreement.



**Table 7. Trade structure development index**

	1993	1997	2001
Technology-intensive exports (Kraus classification*), % of total exports to EU	13.05	14.63	22.38

\* According to Kraus classification, tradables are split into four categories: natural resource-intensive, unskilled labor-intensive, human capital intensive, technology-intensive. The latter includes: machines and equipment, means of transportation, optical, medical instruments and chemical products.

**Source:** authors' calculation

In the understanding of this paper, this right direction is the one that provides for convergence towards EU structures. Many would translate it as the increase in trade with modern, or technology-intensive, products. The departure from low and medium skilled labor intensive products cannot be easy; clothing, footwear and furniture still account for more than half of Romania's exports to EU. However, there appears to be a clear cut improvement in the so-called trade structure development index (TDI), calculated as the share of modern products exports in total exports (Barry, 2000).

If we apply the Kraus classification of technology-intensive products, TDI almost spurred, especially after 1997. The same result would be obtained by applying Barry's interpretation<sup>7</sup> of modern exports. This evolution may be linked – as a hypothesis, until a more in-depth study of FDI spillovers is completed- with the surge in FDI after 1997<sup>8</sup>. Machines and equipment sector, respectively means of transportation sector, are now dominated by the foreign capital. Productivity has grown considerably in these sectors<sup>9</sup>, and their performances improved sharply (see figure 3).

Indeed, what we did next was to calculate the **revealed comparative advantage**<sup>10</sup> (RCA)

<sup>7</sup> Taking the optical and medical instruments out of the Kraus classification would make no impact, as their share was constantly below 0.5%.

<sup>8</sup> By the end of 1996, the stock of FDI did not exceed 1 bn. USD. In the next five years, the FDI stock increased to 7.7 bn. USD (note that data are underestimated, as they do not account for reinvested profits).

<sup>9</sup> Look at the current situation. In the first semester of 2002, compared to the first semester 2001, the rise in labor productivity exceeded the rise in real wages (the W/Sr index) with 13.6% for electrical machines and equipment, and with 23.3% for transportation means, much above the manufacturing industry average of 9.2%.

<sup>10</sup> Revealed comparative advantage is calculated in its "domestic" understanding, as:

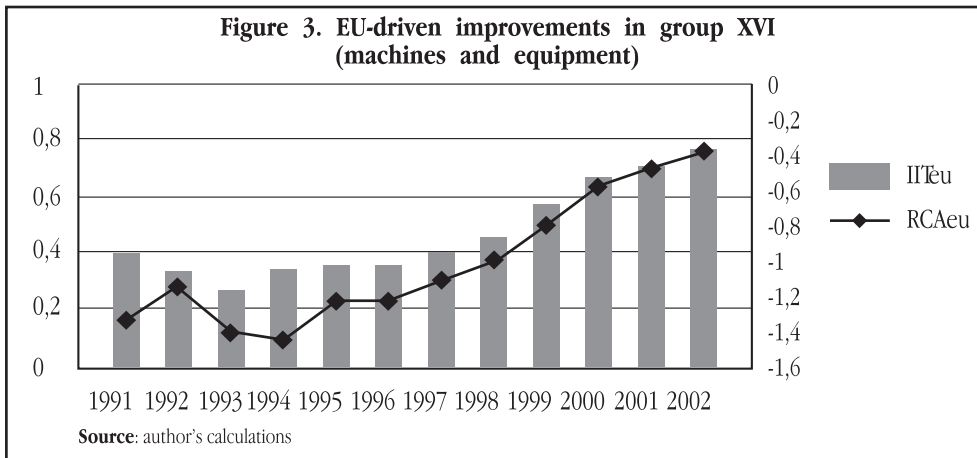
$$RCA_i = \ln (x_i/m_i)/(X/M)$$

where  $x_i$  and  $m_i$  stand for exports, respectively imports of  $i$ , while  $X$  and  $M$  represent total exports, respectively total imports. In this context, one product is considered to reveal comparative advantage if it is traded more efficiently as compared to the average trade performance; positive values indicate comparative advantages, negative values indicate comparative disadvantages.

and the **intra-industry trade index (IIT)**<sup>11</sup> for each product group.

Here we have the confirmation of a worthmentioning outcome: the technology-intensive products, grouped under machines and equipments, transportation means, and optical,

An earlier study (Kaminski, Ng, 2001), using 1998 data suggests that 52 of the most performant 60 export articles do not have double RCA (for both exports and imports), meaning that they are only assembled in Romania. Another paper (Astrov, 2001), applying the WIFO taxonomy on 1999 data, finds that only 5% of



medical instruments are all in the most performant category: simultaneous increase in IIT and RCA. Furthermore, if we add food and beverages industry, practically the „fast forward” sectors, the engines of catching up with EU, are dominated by the foreign capital.

It is, nevertheless, true that we do not provide here for an up-to-date assessment of how much of the intra-industry trade is horizontal (fragmented) and how much is vertical (integrated in European networks).

exports are technology-intensive (compared to an CEECs average of 26%). Cornelius, Friedrich and Zhang (2001) find out that Romania has only one "champion" export product (meaning that the growth rate of Romania's exports of that product exceeds the growth rate for that product in the foreign market), namely parts for office machines. All these would indicate that, even within the technology-intensive groups, Romania actually exports intermediate goods that are labor-intensive.

<sup>11</sup> Intra-industry trade, also known as the Grubel-Lloyd index, is calculated as:

$$IIT_i = 1 - (x_i - m_i) / (x_i + m_i)$$

same specifications as above. This index takes values from 0 to 1; the closer the index value for a product group is to 1, the more specialized is the economy in producing that product group. Note that a low level of desegregation, as the one used here, can be a bias towards higher values of IIT; this bias is however uniform over all groups, therefore not deceiving us with respect to the IIT trends.

Figure 4. Trends in Romania's foreign trade adjustments with EU, 2001 against 1993

	IIT increased	IIT decreased
<b>RCA increased</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- food, beverages (gr.IV)</li> <li>- minerals (gr.V)</li> <li>- machines and equipment (gr.XVI)</li> <li>- means of transportation (gr.XVII)</li> <li>- optical, medical instruments (gr.XVIII)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wood products, except furniture (gr.IX)</li> </ul>
<b>RCA decreased</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vegetal products (gr.II)*</li> <li>- paper (gr.X)</li> <li>- articles of cement, glass, ceramics, stone (gr.XIII)</li> <li>- basic metals and articles thereof (gr.XV)</li> <li>- furniture (gr.XX)*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- animal products (gr.I)</li> <li>- animal, vegetal oils (gr.III)</li> <li>- chemical products (gr.VI)</li> <li>- plastics, rubber (gr.VII)</li> <li>- skin, leather, furs (gr.VIII)</li> <li>- textiles, clothing (gr.XI)**</li> <li>- footwear (gr.XII)**</li> </ul>

Note: \* IIT decreasing since 1998; \*\*IIT slightly increasing after 1998

Source: based on authors calculations, see annexes 2

The fact that both RCA and IIT consistently show positive evolutions should however determine a more prudent approach. It might be that production stages developed, and foreign suppliers relocated production units to Romania<sup>12</sup>, facilitating vertical integration.

In cases when IIT increased, but at the expense of decreasing RCA, one explanation can be the use of transfer pricing in the intra-firm trade<sup>13</sup>. Note that furniture (gr.XX) and vegetal

products (gr.II) recorded decreasing IIT over the last years, therefore belonging to an increasing extent to the „losers" sectors (with both decreasing IIT and RCA). But maybe most important, note that all products in this group record even worse RCA with CEFTA<sup>14</sup>.

Not surprisingly, in this last group we find most of the agricultural products, facing increasing competition from EU farmers as trade liberalization was more gradual here. Also, the

<sup>12</sup> The case of Renault may be illustrative in this respect; after it bought the local car producer Dacia Pitesti in 1999, Renault had been followed by more than ten large suppliers of car components.

<sup>13</sup> Boscaiu, Munteanu (2000) find that 46% of the export oriented foreign firms (firms obtaining over 75% of their turnover from exports) operating in Romania make losses from their export operations.

<sup>14</sup> Take the cement industry, e.g. All firms are foreign owned, local market being split between three foreign owned companies; the same companies share the other markets in the region, making cement products (in group XIII) perfect candidate for transfer pricing.

traditional products (clothing, footwear) belong here, but two positive explanations can be found: the technological inputs, on the one side, and the potential for domestic market expansion, on the other side. However, the vast majority of producers in these sectors are still in the initial stages of production development (outward processing traffic or *lohn*), a fact that reduces considerably the value added margins.

### Concluding remarks

Periphery is not only a distance from purchasing power. It is also a distance from production structures, reflected in trade structure and performance. Bottom line, escaping periphery is making sure that the distanced country improves its comparative advantages in technology-intensive products, and that local production takes the step further in intra-industry trade from assembling to integrating products.

This paper analyzed Romania's potential for catching up with EU from a trade-based perspective, and it reached encouraging conclusions, although they still need to be supported at a more desegregated level.

First, a **learning effect occurred in trade with EU**, as coverage ratio improved dramatically in a short period of time – a result that can not be dissociated from the asymmetrical conditions of trade liberalization (the opposite case, with negative consequences, is CEFTA).

Second, **trade structure with EU has been changing significantly**, although not as fast as in other economies.

Third, **the current level of trade concentration with EU is rather high**, being comparable with that recorded, on average, for developed economies, and the close figures for import and export concentration indicate an import-dependant feature of exports.

Fourth, it has been an upsurge in technology-intensive exports, not unlikely in result of large FDI in sectors like machines and equipment and transportation means. **Specialization in technology-intensive products seems to be the engine of the convergence process (as they record both increasing RCA and IIT)**, providing empirical support for the endogenous growth theory; still, how much of these products are actually labor-intensive subcontracted products remains a debatable issue.

Fifth, **agricultural products and traditional exports (clothing, footwear, furniture)** have to face the challenges posed by convergence, as they **are now in the most disadvantageous position (both decreasing RCA and IIT)**. For traditional exports at least, the escape is also in moving forward, to more technology and human capital-intensive stages of production development.

## References

- Vasily Astrov (2001), **Structure of Trade in Manufactured Products Between Southeast European Countries and the European Union**, *WIIW Research paper*, [www.wiiw.ac.at/balkanobservatory](http://www.wiiw.ac.at/balkanobservatory)
- Frank Barry (2001), **Economic Policy, Income Convergence and Structural Change in the EU Periphery**, *University College Dublin*, mimeo.
- Peter Cornelius, Friedrich von Kirchbach, Yong Zhang (2001), **Trade Integration with the European Union: Where Do the Transition Economies Stand?**, *World Economic Forum*.
- Dan Ben David, Michael Loewy (1998), **Free Trade, Growth and Convergence**, "Journal of Economic Growth" no.3, June 1998.
- Daniel Daianu, Liviu Voinea, Mugur Tölici (2001), **Balance of payments analysis in Romania. The role of foreign remittances**, *Romanian Center for Economic Policies*, Working Paper 33/2001.
- Andreea Elteto (2000), **FDI in Spain and Hungary: new patterns and effects with special regard to foreign trade**, *University of Budapest*, ph.d. thesis
- Bartolomiej Kaminski, Francis Ng (2001), **Trade and Production Fragmentation: Central European Economies in European Union Networks of Production and Marketing**, *World Bank*, Working Paper 2611/2001.
- Renate Langewiesche, Martina Lubyova, **Migration and free movement of persons: an issue for current and future EU members**, *WIIW working paper*; 2000.
- **OECD Transition Report 2001**
- Catalin Pauna, Bianca Pauna (2000), **Output decline and the re-allocation of labor**, "Economic transition in Romania", *World Bank and Romanian Center for Economic Policies*.
- Anthony Venables (1999), **Regional Integration Agreements: a force for convergence or divergence**, paper prepared for *Annual WB Conference*, Paris
- Liviu Voinea (2002), **SEE the Difference: Romanian Regional Trade and Investments**, *WIIW Research Paper*, [www.wiiw.ac.at/balkanobservatory](http://www.wiiw.ac.at/balkanobservatory)
- Liviu Voinea (2002), **No Harry Potter in Romanian Foreign Trade**, *Annual Early Warning Report 2001*, *UNDP and Romanian Academic Society*.

**Annex 1. Sharp differences in Romania's trade with CEFTA vs. EU***Trade structure, % of total exports (X) or imports (M)*

		<b>EU</b>	<b>CEFTA-5</b>
I. live animals and animal products	X	1.06	1.81
	M	0.95	4.28
II. vegetal products	X	0.87	1.24
	M	0.87	6.71
IV food, beverages, tobacco	X	0.51	3.07
	M	1.93	7.15
V mineral products	X	0.66	8.35
	M	1.67	4.39
VII. plastics, rubber	X	2.07	2.43
	M	4.90	10.11
IX. wooden products	X	3.38	9.30
	M	0.55	3.13
X. paper	X	0.45	0.84
	M	2.35	7.75
XI. textiles	X	34.31	11.00
	M	24.32	5.54
XII. footwear	X	11.64	11.10
	M	2.49	1.22
XVI. machines and equipment	X	16.18	21.64
	M	28.25	13.54
XVII. means of transport	X	3.94	7.89
	M	4.92	2.97

Source: based on **National Institute for Statistics** data

*Trade performance in terms of revealed comparative advantage, 2000*

	EU	CEFTA-5
I.live animals and animal products	0.1	-0.85
II.vegetal products	0	-1.68
III.animal or vegetal oil	-1.01	0.76
IV.food, beverages, tobacco	-1.34	-0.84
V.mineral products	-0.66	0.64
VI.chemical products	-1.52	-0.43
VII.plastics, rubber	-0.86	-1.42
VIII.skin, leather, furs	-1.31	1.06
IX.wooden products	1.82	1.08
X.paper	-1.64	-2.22
XI.textiles	0.34	0.68
XII.footwear	1.54	2.2
XIII.plastic, glass, cement	0.13	-0.82
XV.basic metals and articles	0.75	0.23
XVI. machines and equipment	-0.55	0.46
XVII.means of transport	-0.22	0.97
XVIII. optical, photo instr.	-1.76	-1.17
XX. miscellaneous incl. furniture	1.02	0.47

**Source:** author's calculation

## Annex 2. Revealed comparative advantage (RCA), total and with EU

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002-I
grI	RCA <sub>t</sub>	1.56	1.08	1.14	0.94	0.54	1.09	1.41	-0.43	0.14	0.07	-0.44	-0.56
	RCA <sub>eu</sub>	-1.73	0.65	0.56	0.57	0.4	0.6	0.93	-0.01	0.46	0.1	-0.25	-0.53
grII	RCA <sub>t</sub>	-1.35	-1.83	-1.82	-0.64	0.56	1.15	0.25	0.13	0.31	-0.59	-0.3	-0.65
	RCA <sub>eu</sub>	-1.44	-1.4	-1.65	0.12	0.6	0.23	0.4	0.33	0.76	0	0.41	-0.45
grIII	RCA <sub>t</sub>	-0.59	-1.32	1.27	0.51	1.18	1.4	1.63	0.57	0.71	-0.27	0	-1.83
	RCA <sub>eu</sub>	-0.66	-0.99	0.38	-1.62	-0.37	-1.6	-2.32	-2.19	-0.9	-1.01	-1.73	-4.61
grIV	RCA <sub>t</sub>	-1.98	-1.9	-1.85	-1.61	-1.82	-1.37	-1.09	-1.39	-1.67	-1.66	-1.43	-1.35
	RCA <sub>eu</sub>	-1.74	-1.13	-1.21	-1.36	-1.59	-1.25	-1.15	-1.62	-1.56	-1.34	-1.02	-1.31
grV	RCA <sub>t</sub>	n.a.	-0.88	-0.89	-0.83	-0.96	-1.01	-1.03	-0.84	-0.71	-0.6	-0.73	-0.43
	RCA <sub>eu</sub>	n.a.	0.22	0.87	0.89	-0.06	-0.03	-0.53	-0.08	-0.45	-0.66	0.19	1.18
grVI	RCA <sub>t</sub>	0.69	0.34	-0.1	0	0.01	-0.01	-0.22	-0.76	-0.89	-0.5	-0.57	-0.84
	RCA <sub>eu</sub>	-1.04	-0.54	-0.95	-0.69	-0.81	-0.95	-1.12	-1.56	-1.91	-1.52	-1.79	-1.89
grVII	RCA <sub>t</sub>	-0.06	-0.42	-0.62	-0.31	-0.39	-0.49	-0.57	-0.72	-0.76	-0.69	-0.87	-0.77
	RCA <sub>eu</sub>	-0.67	-0.3	-0.66	-0.65	-0.38	-0.53	-1	-0.7	-0.91	-0.86	-1.09	-0.89
grVIII	RCA <sub>t</sub>	0.64	-0.8	-0.89	-0.83	-1.13	-1.25	-1.14	-1.24	-1.34	-1.06	-0.95	-1.1
	RCA <sub>eu</sub>	0.71	-0.62	-0.75	-0.93	-1.33	-1.51	-1.45	-1.44	-1.49	-1.31	-1.27	-1.34
grIX	RCA <sub>t</sub>	1.48	1.87	2.05	2.26	1.78	2.08	2.14	2.23	2.18	2.14	1.88	1.74
	RCA <sub>eu</sub>	0.86	1.47	1.16	1.26	0.86	1.27	1.34	1.81	1.94	1.82	1.68	1.51
grX	RCA <sub>t</sub>	-0.27	-1.35	-1.32	-1.23	-0.75	-1.21	-1.09	-1.55	-1.5	-1.04	-0.87	-0.99
	RCA <sub>eu</sub>	-0.34	-1.41	-1.64	-1.59	-1.25	-1.77	-1.83	-2.13	-2.08	-1.64	-1.26	-1.66
grXI	RCA <sub>t</sub>	0.8	0.11	0.46	0.49	0.52	0.6	0.5	0.52	0.32	0.39	0.48	0.36
	RCA <sub>eu</sub>	1.42	0.13	0.59	0.49	0.46	0.54	0.45	0.45	0.3	0.34	0.4	0.31
grXII	RCA <sub>t</sub>	0.94	0.86	1.48	1.67	1.65	1.75	1.53	1.47	1.47	1.49	1.66	1.6
	RCA <sub>eu</sub>	0.85	0.95	1.82	1.84	1.69	1.72	1.59	1.56	1.51	1.54	1.62	1.61
grXIII	RCA <sub>t</sub>	0.27	0.62	0.5	0.54	0.49	0.36	0.34	0.31	0.23	0.12	0.02	0.04
	RCA <sub>eu</sub>	0.05	1.03	0.91	0.63	0.43	0.3	0.32	0.31	0.26	0.13	-0.04	0.04
grXV	RCA <sub>t</sub>	1.27	1.31	1.52	1.25	1.22	0.91	1.13	10.04	0.84	0.85	0.59	0.64
	RCA <sub>eu</sub>	0.74	0.84	0.77	0.8	1.08	0.82	1.04	0.97	0.68	0.75	0.34	0.21
grXVI	RCA <sub>t</sub>	0.2	-0.26	-0.67	-0.88	-0.9	-0.96	-0.96	-0.88	-0.72	-0.56	-0.43	-0.37
	RCA <sub>eu</sub>	-1.33	-1.13	-1.42	-1.44	-1.2	-1.2	-1.11	-0.97	-0.77	-0.55	-0.44	-0.37
grXVII	RCA <sub>t</sub>	1.54	1.3	0.64	0.31	0.33	0.4	0.44	0.22	0.59	0.15	0.02	0
	RCA <sub>eu</sub>	-0.29	-1.03	-0.84	-0.46	-0.21	0.13	-0.22	-0.21	0.6	-0.22	-0.43	-0.32
grXVIII	RCA <sub>t</sub>	-1.63	-1.46	-2.03	-2.16	-2.38	-2	-2.05	-1.64	-1.84	-1.9	-1.59	-1.71
	RCA <sub>eu</sub>	-2.52	-1.75	-2.15	-2.33	-2.51	-2.19	-1.95	-1.71	-1.89	-1.76	-1.63	-1.46
grXX	RCA <sub>t</sub>	2.86	2.27	1.93	1.49	1.41	1.35	1.21	1.18	1.1	1.01	1.11	1.13
	RCA <sub>eu</sub>	2.86	2.58	2.04	1.47	1.41	1.29	1.15	1.11	1.11	1.02	1.13	1.17

Source: author's calculation



Annex 3. Intra-industry trade, total and with EU

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002-I
grI	IT <sub>EU</sub>	0.29	0.91	0.91	0.79	0.89	0.83	0.66	0.84	0.83	1.00	0.80	0.70
	IT <sub>T</sub>	0.44	0.63	0.59	0.62	0.86	0.64	0.49	0.62	0.97	0.92	0.64	0.62
grII	IT <sub>EU</sub>	0.37	0.27	0.23	0.99	0.80	0.98	0.91	0.95	0.69	0.94	0.87	0.74
	IT <sub>T</sub>	0.32	0.21	0.22	0.63	0.85	0.62	0.98	0.89	0.95	0.61	0.7	0.58
grIII	IT <sub>EU</sub>	0.66	0.37	1	0.29	0.72	0.27	0.15	0.16	0.53	0.49	0.27	1
	IT <sub>T</sub>	0.58	0.32	0.54	0.82	0.57	0.52	0.42	0.89	0.75	0.75	0.85	0.22
grIV	IT <sub>EU</sub>	0.28	0.33	0.34	0.36	0.29	0.36	0.41	0.27	0.31	0.38	0.48	0.39
	IT <sub>T</sub>	0.18	0.2	0.21	0.29	0.22	0.3	0.4	0.3	0.27	0.26	0.3	0.34
grV	IT <sub>EU</sub>	0.79	0.88	0.76	0.64	0.87	0.85	0.64	0.84	0.72	0.63	0.98	0.51
	IT <sub>T</sub>	0.21	0.46	0.47	0.55	0.45	0.41	0.42	0.46	0.57	0.61	0.52	0.67
grVI	IT <sub>EU</sub>	0.5	0.53	0.42	0.6	0.54	0.45	0.42	0.28	0.23	0.33	0.25	0.23
	IT <sub>T</sub>	0.81	0.99	0.8	0.93	0.88	0.82	0.75	0.49	0.5	0.65	0.58	0.5
grVII	IT <sub>EU</sub>	0.65	0.63	0.52	0.62	0.72	0.62	0.46	0.56	0.52	0.55	0.45	0.54
	IT <sub>T</sub>	0.82	0.64	0.57	0.77	0.68	0.6	0.59	0.51	0.55	0.57	0.47	0.53
grVIII	IT <sub>EU</sub>	0.68	0.5	0.49	0.51	0.34	0.29	0.32	0.31	0.33	0.39	0.39	0.38
	IT <sub>T</sub>	0.83	0.49	0.47	0.54	0.4	0.34	0.38	0.34	0.35	0.43	0.44	0.41
grIX	IT <sub>EU</sub>	0.62	0.54	0.63	0.49	0.67	0.53	0.49	0.34	0.28	0.31	0.35	0.39
	IT <sub>T</sub>	0.49	0.35	0.29	0.21	0.36	0.3	0.27	0.27	0.24	0.26	0.34	0.37
grX	IT <sub>EU</sub>	0.8	0.26	0.23	0.3	0.38	0.23	0.23	0.17	0.2	0.3	0.39	0.3
	IT <sub>T</sub>	0.72	0.32	0.33	0.4	0.53	0.35	0.4	0.26	0.31	0.44	0.47	0.45
grXI	IT <sub>EU</sub>	0.4	0.83	0.89	0.83	0.86	0.86	0.88	0.89	0.91	0.88	0.87	0.89
	IT <sub>T</sub>	0.76	0.9	0.91	0.82	0.87	0.87	0.89	0.92	0.94	0.92	0.91	0.94
grXII	IT <sub>EU</sub>	0.62	0.77	0.38	0.31	0.35	0.38	0.4	0.42	0.4	0.39	0.37	0.36
	IT <sub>T</sub>	0.69	0.73	0.46	0.35	0.4	0.39	0.45	0.49	0.44	0.44	0.41	0.41
grXIII	IT <sub>EU</sub>	1	0.73	0.74	0.76	0.88	0.98	0.94	0.97	0.93	0.99	0.9	0.98
	IT <sub>T</sub>	0.99	0.85	0.89	0.8	0.88	0.99	0.97	0.98	0.98	0.95	0.86	0.9
grXV	IT <sub>EU</sub>	0.67	0.82	0.8	0.68	0.58	0.73	0.61	0.65	0.72	0.69	0.9	0.93
	IT <sub>T</sub>	0.55	0.54	0.45	0.5	0.55	0.72	0.6	0.67	0.69	0.7	0.86	0.81
grXVI	IT <sub>EU</sub>	0.4	0.33	0.28	0.34	0.37	0.37	0.42	0.46	0.58	0.68	0.71	0.77
	IT <sub>T</sub>	0.95	0.71	0.55	0.53	0.47	0.42	0.44	0.45	0.57	0.62	0.65	0.7
grXVII	IT <sub>EU</sub>	0.83	0.36	0.45	0.71	0.8	0.93	0.78	0.78	0.76	0.84	0.72	0.79
	IT <sub>T</sub>	0.45	0.54	0.82	0.92	0.96	0.97	0.92	0.94	0.81	0.96	0.86	0.88
grXVIII	IT <sub>EU</sub>	0.14	0.19	0.15	0.15	0.13	0.16	0.2	0.25	0.24	0.27	0.29	0.36
	IT <sub>T</sub>	0.25	0.29	0.18	0.18	0.13	0.17	0.18	0.24	0.23	0.21	0.26	0.25
grXX	IT <sub>EU</sub>	0.11	0.22	0.32	0.42	0.45	0.53	0.56	0.59	0.54	0.57	0.54	0.51
	IT <sub>T</sub>	0.14	0.25	0.32	0.41	0.48	0.54	0.57	0.61	0.58	0.62	0.62	0.58

Source: author's calculation

## PREPARING FOR THE SECOND ACCESSION ROUND AFTER COPENHAGEN – WHAT LESSONS CAN BE LEARNED FROM THE FIRST ROUND OF NEGOTIATIONS?

**Pjer Simunovic\***

***Abstract.** As the title reveals it too, the article tries to deal with the enlargement process that the European Union is facing nowadays. The author focuses on the lessons that can be learned from the “First Round of Negotiations”, as these are of great importance for the countries that will not enter in the “Copenhagen Round” – Bulgaria and Romania, which have not yet been able to conclude the negotiations, Turkey, an “official candidate” but with which the negotiations still have to begin and the “Stabilisation and Association Process” countries – Albania, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Macedonia and Serbia-Montenegro. Taking into account that this is a less homogenous group than the “Copenhagen Round” group (in terms of their overall political, economic and social shape), the EU has to tackle with particular attention the future Rounds and to learn from the experience of the “Copenhagen Round”.*

“I find it really a distinct privilege being able to speak at one of the conferences organised by the ‘Cicero Foundation’, both in terms of importance of issues, which are regularly chosen for the discussion, as well as in terms of participants against whose expertise one’s ideas can be checked during these conferences.

The issue I will be addressing goes to the very essence of what Croatia looks at, hopes for, and works toward. But the issue is surely far larger than a single aspirant – or, officially, ‘potential candidate’ country – and I will be taking a broader look, while trying to trace down some defining overall trends and patterns.

I would like to start by trying to outline more precisely what ‘the Second Accession Round after Copenhagen’ is supposed to imply in the first place: what does it encompass, what its context consists of and depends on, and what is here, ultimately, at stake, for the European Union and for the aspiring countries. Along the way, a number of ‘lessons learned’ from the first round of negotiations will hopefully also keep coming into light.

If we decide to venture ‘beyond Copenhagen’ – and venture we simply must, I dare to say, because the European integration, after the historical European Council of December this year, will still remain an unfinished business, or at least, I must, representing Croatia, a country, in

---

\* Pjer Simunovic is Counselor, Deputy Chief of Mission, Embassy of Croatia in Paris. This article is the speech given by Pjer Simunovic at the “EU-Enlargement – Preparing for Accession” seminar organized by Cicero Foundation, Paris, 10-11 October 2002.

any event, 'beyond Copenhagen' – so, if we decide to venture 'beyond Copenhagen', we face a situation truly of a rare complexity and uncertainty.

Even the short period remaining 'before Copenhagen' does not look entirely certain. However, starting from what is most likely to happen, let's assume that the 'Copenhagen round', finishing the accession negotiations with ten of the 'candidate states', making them 'accession states', and leading to their inclusion in the Union from 2004, is a 'sure thing'. Let's assume also that the second Irish referendum on the Nice Treaty – the outcome of which will be known in just a few days time – ends up in a 'yes', thus avoiding a damaging constitutional blockade, which nobody seems to know how to overcome.

That leaves us in a situation of an unprecedented enlargement of the European Union/European Community, in quantitative terms, clearly, but also in "qualitative" ones, related to the fact that the Union which is getting enlarged unites much more than trade and markets, it is an increasingly ambitious, comprehensively intertwined integration, economically, financially, politically, socially, culturally, diplomatically, militarily. This is the fundamental factor shaping the question of the "Second Round" and beyond.

Upon the way in which the European Union will digest this enlargement, and upon the way in which it will reform and model its institutions in

order to make the Union- now both enlarged and "deepened", following its internal reforms- fully and durably functional, the whole issue of the "Second Round after Copenhagen" will depend in the most direct manner.

We certainly cannot a priori exclude a short-to-medium term future, with some serious long-term consequences as well, in which events may be taking an unfavorable turn – due to some unpredictable political, economic or security developments, or some particularly bad experiences – deadlocks, disputes, inadequacies, recriminations – arising in particular from the "Copenhagen Round" of enlargement.

A potential for that continues to exist, remaining inherent to a range of European contradictions, stemming in the first place from some different visions of how Europe ultimately should look like, driven in their turn by some mutually competing desires to get the most of the benefits from its respective dispositions, constitutionally and financially.

By such a scenario, which is a "bad case" scenario indeed, with an inward-looking European Union not being able to live up to its present and proclaimed ambitions and to the overall expectations – which would be, of course, a tremendous setback for the whole process of European integration – the issue of the "Second Round after Copenhagen" would end up not being very high on the agenda, to use an understatement.

If that would be the scenario, I would have to close, more or less, my speech at around this point.

However, I would rather argue – that we would certainly like to see things evolving in that direction, while hoping that this is, after all, something more than just a wishful thinking – that more elements can be found to point towards a more promising outcome.

*Firstly*, at the side of the EU itself, while looking for some reasonable grounds for optimism, we can find them in those related to the Union's ultimate ability to reform itself in order to be able to operate with a reasonable efficiency in its configuration "at 25" and rising, however hard it may seem.

While the Convention on the Future of Europe is surely not an easy thing, nor its success can be taken for granted – with so many different and frequently opposed ideas being put on the table and hotly debated – it stands a pretty good chance to devise some workable solutions. Basically, because too much is at stake now for too many strong vested interests – political, economic, financial – that a failure in building up an ever closer, efficient and prosperous European integration, symbolized most strongly in its common currency, simply does not transpire, after all, as the most likely outcome.

*Secondly*, as much as the effects of the enlargement are concerned, an optimistic but realistic outcome would be the one in which the

EU – in a process which will have both its "ups" and "downs" – absorbs its new members rather successfully; thanks maybe in the first place to the fact that, on balance, the economic benefits of the entry of the new members will gradually tend to outweigh the costs and burdens they may represent for the Union as a whole.

These net gains will be to all likelihood provided by a considerable economic growth these new members – starting generally from rather modest overall economic position when compared to the present member-states, and possessing a comfortable margin to move upwards – will be able to attain, while trying very much – as they will be most certainly doing, as they have been doing and are doing presently – to catch up with the others in the club, to hit an ever moving target of at least the EU average. Their growth and their process of getting richer will keep opening up a considerable potential to stimulate businesses, trade exchanges, investments and employment across a tightly integrated Union.

Such a successful absorption of the "Copenhagen Round" can only strengthen, maybe even up to a decisive degree, the case for a timely inclusion of the next incoming wave of the remaining states of a broadly similar, transitional and emerging-economy configuration, with all due differences. Anyway, their linkage to the European Union – economic, politic, social, cultural – is already strong and it is, in a clear trend, undoubtedly bound to keep getting only stronger, thus reinforcing the

argument for their full integration, once they fulfil the necessary conditions.

This group of states may be considered as encompassing those which will not be ready to conclude their negotiations in Copenhagen – Bulgaria and Romania; then a country which has been recognized as an “official candidate” but with which the negotiations still have to commence, once the EU declares that it fulfils the “Copenhagen criteria” – Turkey; the “potential candidate”, or the “Stabilisation and Association Process” countries – Albania, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Macedonia and Serbia-Montenegro.

Obviously, this is not a homogenous group – in any event, it looks considerably less homogenous than the “Copenhagen Round”. The countries in the group differ in terms of their processes of EU-integration, as well as in terms of their overall political, economic and social shape, which in its turn explains different levels of their relations with the EU, outlining also their chances, realistic more or less, of getting into the EU in a foreseeable future.

What is common to these countries, however, and what enables us to call them broadly and tentatively, also as some sort of a “shorthand”, the “Second Round after Copenhagen” countries – even if the situation for some of them looks as they will have to wait for their turn in a hypothetical “Third Round” or beyond – is a combination of their general vocation to join the EU and a recognition, from the part of the EU,

that they do have an open prospective of accession, even if, again, this recognition in some cases may seem vague and/or presupposing an accession in some undefined, distant point in time.

The accession negotiations with those “Second Round” countries with which they have not yet started should be launched following their fulfillment of the Copenhagen political, economic and practical criteria, while their entry should of course primarily depend upon their individual pace of the accession negotiations, upon their willingness and ability to adopt 80.000 pages of *acquis communautaire*. And upon their skill to negotiate some mutually acceptable transition periods, it may be added.

Realistically, taken into account the state of their actual negotiations with the Union as well as their overall condition and foreseeable prospective, countries ready for a strictly considered “Second Round”, eventually by 2007, can be most likely those already negotiating their accession but not being able to conclude negotiations before Copenhagen – Bulgaria and Romania.

Our plan, as much as Croatia is concerned, is to move as energetically as possible in order to get ourselves ready approximately by that date as well. We tend to believe that such an accession of ours would be feasible, looking objectively at the majority of required parameters, if all goes well, and if an individual approach gets respected from the part of the European Union.

Let me also be absolutely clear on this one: while this forecast comes as a product of an ungrateful task of trying to look into future from a unavoidably limited standpoint of how things look like today, and from a perspective I may have, it certainly does not wish to imply in no way, and I would like to emphasise that most strongly, a view which tends to exclude or include “in advance” any one country.

In that regard, an example of those two originally conceived waves of the candidate-countries merging finally into one big “Copenhagen Round”, with two countries ultimately dropping out while not being able to move as fast as the others, comes as a reminder of what may happen at the end of the line. It provides an illustrative “lesson learned” from the “First Round”, in terms of demonstrating that it remains ultimately up to each candidate-countries individually to secure its place on the list.

A country, or the countries, which would eventually have to wait for a round “after the first one in Copenhagen” would have to wait a bit longer most probably because of some of the following specific reasons, a number of which tend to go hand in hand: unacceptably low economic indicators coupled with profound structural economic deficiencies, absence or insufficiency of some encouraging economic trends, an administrative and judicial capacity too weak and plagued by corruption and organised crime, problematic civil-military relations, open or lingering, crippling ethnic tensions, rise or rule

of the anti-democratic, anti-European, authoritarian, nationalist political forces, inadequate treatment of minorities, unresolved constitutional dispositions or major territorial disputes, uncooperative foreign and especially regional policy, fundamental lack of self-sustainability in terms of functioning as a credible state.

No country “after Copenhagen” seems to be immune to the threat of being put on a backburner because of some of these reasons.

Having, hopefully, outlined what is meant by the notion of the “Second Round”, and what is its context, let me get back to the overall arguments in favour of its materialisation.

An additional argument for a “Second Round” – and for a “Third Round” for that matter as well – apart from the one stemming from a desire not to draw some new lines of division, but to fulfill the strategic objective of uniting a Europe “whole and free”, can also be found in a closely interconnected nature – in terms of their history, common post-communist transition, society, culture, economy and, finally, simple physical proximity – of the majority of states of the first and the second round.

This argument just tends to state what is obvious, while emphasizing some practical aspects of the situation which deserve to be taken into account, especially as much as a longer-term prospective is concerned. It surely does not mean to imply that the “first round” states

automatically open the road for the “second round” states, giving them some sort of an undeserved “free ride” to Brussels. An approach responding to the individual vocations and merits seems to be offering the best and the most encouraging guiding principle, between the “rounds” as well as within the “rounds”, where the aforementioned interconnections also exist.

To deprive the “second round” states, of a truly realistic prospective of accession, with its negotiations and timetables – an accession, again, dependant upon their individual willingness and ability to adopt the *acquis communautaire* – it would be artificial, potentially harmful at both ends, unjust and for the “second round” countries most frustrating. This frustration can lead to a disillusionment, which in its turn can have some serious consequences for their EU-integration drive, as well as for their overall political, economic and social course.

The frustration can also be triggered by an eventual situation in which a country, or a number of countries, although advancing faster and being objectively ready, would have to wait for the others to catch up, within a certain region. Clearly I am referring to the region of the so-called “Western Balkans”. Such a situation – making the ones practically hostages to the others – would exceed the notion of a reasonable and indispensable regional co-operation, which is required, and quite justifiably so.

An eventual absence of some genuinely tangible chances to accede to the Union has a

strong potential to reinforce the hand of not only Euro-sceptic, but also anti-European, and ultimately anti-democratic, nationalist, authoritarian and even criminal forces, which undeniably do exist in this countries, in various degrees. Such a development would of course lower their chances still further down the line. It has to be said, by the way, that these forces, as it can be witnessed throughout Central and Eastern Europe, remain vocal also when an actual accession is taking place. But in these “advanced” circumstances, however, they remain marginalized and “manageable”.

When compared to their eventual absence, on the other hand, some real, indisputable chances of accession, coupled with an intense process of negotiations, have a potential to ensure a powerful, wide-ranging positive EU-integratory dynamics across the broadest political, social and economic spectrum of the countries involved.

That leads us to one of the most important characteristics, maybe even the most important one, of the “lessons learned” from the first round of negotiations, applicable to the incoming rounds – to a fact that they create and perpetuate a tremendous positive momentum, with a wide range of effects, anchoring the negotiating states firmly into the European mainstream, by extending over them a complex web of rules and interdependencies.

Surely, in this regard the negotiations do not function as an objective in itself – they prove their

value as means to an end. The end, a full integration into the EU – albeit faced with a variety of resistances and obstacles, stemming largely from a range of vested interests of one sort or another finding themselves threatened – ends up setting the agenda, convincingly and comprehensively. Its absence, within the circumstances of a chaotic post-communist political, social and economic transition, would have produced, to all likelihood, a very different outcome.

The positive effects come as a product of the whole package surrounding the negotiations – and here I am referring to the accession negotiations, in the first place, but also to the “Stabilisation and Association” negotiations.

This package encompasses, among other things, a rising influence within a state and society of a new and permanently expanding national EU-oriented and EU-engaged political, administrative and business *elite*; a transparent and verifiable process of genuinely and progressively implementing what has been agreed (*acquis communautaire*); benefits arising from being perceived, thanks to an advanced level of relations with the EU, as an emerging market increasingly compatible with the EU and thus attractive for investments.

The whole process of negotiations as such exercises a healthy influence upon the negotiating states as a crucial part of their EU-upbringing, as an initiation into how the EU does things; in principle, by compromise and complex trade-offs. Apart from a functional aspect of

negotiations – related to the fact that something concrete had to be negotiated and agreed – countries undergoing a post-communist transition, shaped up to a high degree by a “*zero-sum*” and militant mentality, absolutely needed this learning process before being able to start thinking and functioning as the EU members.

The negotiations were serving that purpose, and they keep serving it, even if they were certainly not some negotiations between the equals, in terms of leverage one side may have had, or may have, over the other. Also, they cannot be considered as classical “negotiations” – apart from transition periods, or “grace periods”, there was nothing to negotiate about. Fundamentally, it is always question of being willing and able to accept and implement all of the 80.000 pages of *acquis communautaire*.

Finally, the “key lesson learned” from the first round of negotiations may seem just too obvious to merit a specific attention, but its importance simply cannot be overemphasized. This is a “lesson” which demonstrates that a big enlargement not only can take place, but that it is actually happening.”



## **Îndrumar pentru autori**

ROMANIAN JOURNAL OF EUROPEAN AFFAIRS este prima publicație din România focalizată exclusiv pe dezbateră privind procesul de integrare europeană și pe rolul României într-o Europă lărgită.

Contribuțiile dumneavoastră sunt binevenite. Începând cu vol.2, no.2, structura RJEA presupune o secțiune incluzând articole/studii și una incluzând recenzii de carte de specialitate (ambele deschise tuturor autorilor interesați), precum și o secțiune de dezbateri care va include doar texte solicitate de către redacție. Mărimea ideală a unui articol/studiu (redactat în română, engleză sau franceză) este de 4000-8000 de cuvinte, inclusiv un rezumat, în engleză, al textului de maxim 200 de cuvinte și o scurtă notă biografică, iar o recenzie de carte nu poate depăși 2000 de cuvinte.

RJEA apare trimestrial, astfel încât sunteți rugați să ne anunțați de intenția dumneavoastră de a contribui cu un text cât mai devreme posibil (incluzând titlul și rezumatul contribuției, numele autorului și nota biografică), trimitându-ne, ulterior, textul propriu-zis nu mai târziu de 1 februarie, 1 mai, 1 august sau 1 noiembrie pentru a fi sigur că acesta este luat în considerație pentru publicare în următorul număr al RJEA. Autorii sunt invitați să trimită atât mesajele de notificare, cât și versiunile finale, revizuite ale textelor în formă electronică la adresa [ier@ier.ro](mailto:ier@ier.ro).

## **Guidelines for Authors**

ROMANIAN JOURNAL OF EUROPEAN AFFAIRS is the first Romanian publication to focus exclusively on the European integration debate and on Romania's role in an enlarged European Union.

The publishers warmly welcome submissions of manuscripts. Starting with vol.2, no.2, the structure of the RJEA includes an articles section and a book reviews section (both open to contributors), plus a debates section that will include only solicited texts. The ideal length of an article/study (written in Romanian, English or French) is 4000-8000 words, including a 200-word abstract in English and a very brief biographic note, while a book review will have to be no longer than 2000 words.

RJEA appears on a quarterly basis, therefore you should consider notifying us of your intention to contribute as soon as possible (including title, name of author, abstract and a brief biographical note). Please send your articles or book reviews before February 1, May 1, August 1 and November 1 respectively, in order that your contribution be considered for publication in the upcoming issue. Authors should send notifications, as well as the final and revised version of their articles or review in electronic form to [ier@ier.ro](mailto:ier@ier.ro).

**« Nous avons comme charge de travailler à un projet de Constitution européenne et puis c'est ce texte qui devra dire aussi, comme je le souhaite, que l'Union européenne ce n'est pas seulement un supermarché, c'est aussi une communauté solidaire et c'est une communauté qui veut être une puissance politique, avec une politique étrangère commune et une politique de défense commune. »**

**Michel Barnier**



**INSTITUTUL EUROPEAN  
DIN ROMÂNIA**



**UNIUNEA EUROPEANĂ**

**ISSN 1582-8271**