



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES**  
**N O T R E E U R O P E**

**Président : Jacques Delors**

## **VERS UNE EUROPE POLITIQUE ?**

**Documents introductifs au séminaire organisé avec « THE EPC »**

**Bruxelles, les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2003**

*Le compte-rendu de ces travaux sera publié ultérieurement.*

***ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS***

***© Notre Europe, octobre 2003***

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

## **TABLE DES MATIERES**

### **INTRODUCTION GENERALE**

**Par Jean NESTOR – *Notre Europe*** **1**

### **UNE CONSTITUTION POUR LES CITOYENS EUROPEENS**

**Par Giovanni GREVI – *The EPC*** **3**

### **CONSTRUIRE L'EUROPE ELARGIE**

**Par Jean NESTOR – *Notre Europe*** **16**

### **AU-DELA DE L'ELARGISSEMENT**

**Par Guillaume DURAND – *The EPC*** **22**

### **RESUMES** **31**

Une constitution pour les citoyens européens 31

Construire l'Europe élargie 33

Au-delà de l'élargissement 35



## INTRODUCTION GENERALE

La Conférence Intergouvernementale qui s'ouvrira le 4 octobre 2003 est la prochaine étape d'un processus qui, à partir du projet de "débat approfondi" lancé au Sommet de Nice en décembre 2000, s'est très vite transformé en une procédure visant à doter l'Union européenne de sa première Constitution, au moment même où elle est engagée dans un élargissement qui la fera passer de 15 à 25 membres dès le 1<sup>er</sup> mai 2004. Le moment fort a été la Convention européenne qui, de mars 2002 à juillet 2003, a élaboré un consensus sur un projet précis et ambitieux, à l'issue d'un travail qui a renouvelé la forme du débat démocratique européen en associant les composantes nationales et européennes des institutions. Ouverte dès le départ aux représentants des pays candidats, elle leur a permis de participer à l'élaboration de ce texte et a constitué de fait la première étape de leur intégration.

De la Conférence Intergouvernementale, l'opinion européenne attend avant tout qu'elle respecte l'échéance de la fin 2004, de façon à ce que la Constitution soit ratifiée dans un délai proche du Traité d'élargissement et, en tout état de cause, puisse nourrir la campagne des élections au Parlement européen. Ceci ne sera possible que si la CIG respecte les équilibres trouvés au sein de la Convention. L'année 2004 sera ainsi riche d'échéances politiques européennes, avec la ratification du Traité d'élargissement dans de nombreux pays, les élections au Parlement européen et l'approbation d'une Constitution de l'Union élargie. Cette séquence électorale permettra à la question européenne de dépasser les cercles d'experts pour entrer dans le débat public, avec les risques que cela comporte. En effet, quelle que soit la question posée, élargissement, élection des parlementaires européens, ratification de la Constitution, l'opinion se prononcera sur la forme d'intégration européenne qui lui est proposée.

Dans la perspective de ce débat que nous souhaitons aussi ouvert que possible, il faut mettre sur la table toutes les dimensions politiques de l'aventure européenne. Quels que soient les mérites du texte constitutionnel, il ne saurait à lui seul incarner le projet proposé aux électeurs, pas plus qu'un contrat de mariage ne résume le projet de fonder une famille. Nous souhaitons que toutes les implications de l'intégration politique de la Grande Europe soient présentées aux citoyennes et aux citoyens, afin d'éclairer la finalité du texte constitutionnel qui sera sur la table. A cet égard, trois obligations nous paraissent incontournables :

- Affirmer la méthode de la Convention comme pratique constitutionnelle normale. L'équilibre auquel est parvenue la Convention 2003 devra en effet évoluer, en harmonie avec l'opinion européenne et les acquis de l'intégration.
- Expliciter le projet d'intégration européenne dans la période historique qui est la nôtre : la Grande Europe qui résultera de l'élargissement en cours, n'est pas la simple addition de nouveaux membres, mais la création d'un nouvel ensemble politique à la dimension du continent.
- Reconnaître la nécessité d'une dynamique qui permette à ceux qui le veulent et le peuvent d'explorer les voies d'avenir de l'intégration, comme cela a été le cas pour toutes les avancées du passé. Ce rôle moteur de la différenciation ne doit pas être clandestin, mais être présenté au citoyen comme une composante nécessaire de la vie de l'Union.

Ces trois exigences nous paraissent incontournables pour la clarté du débat public constitutionnel qui va s'ouvrir en 2004 dans toute l'Union, à différentes reprises et sous différentes formes.

*Jean Nestor est vice-président de Notre Europe.*

## I – UNE CONSTITUTION POUR LES CITOYENS EUROPEENS

La Convention a représenté une innovation sans précédent dans le processus de réforme de l'Union européenne. Elle a apporté toute une série de nouveautés politiques et institutionnelles, les plus remarquables depuis le traité de Maastricht. Mais, plus important encore, la Convention a été investie d'une légitimité démocratique et d'une crédibilité politique qui lui ont permis d'examiner et de débattre publiquement des fondements de l'intégration européenne (missions, valeurs et objectifs) en vue de simplifier le système et de trouver un nouvel équilibre institutionnel destiné à rapprocher l'Union de ses citoyens.

La notion de « défi démocratique » se trouvait au cœur de la déclaration de Laeken qui a donné le coup d'envoi de la Convention. Si les citoyens pouvaient difficilement soutenir les objectifs de l'intégration européenne, c'est à cause d'obstacles comme le manque de transparence du processus décisionnel, la complexité du système et une répartition peu claire des tâches. C'est pourquoi les dirigeants nationaux ont estimé que « *les institutions européennes devaient se rapprocher des citoyens* ». Parallèlement, l'échec de Nice demeurant encore dans tous les esprits, les chefs d'État et de gouvernement ont convenu de la nécessité de programmer une nouvelle conférence intergouvernementale (CIG) pour atteindre cet objectif ambitieux. Une CIG qui regrouperait des diplomates et des ministres se réunissant à huis clos pour négocier et défendre au mieux leurs intérêts. Un débat ouvert, associant non seulement les politiques mais également des représentants de la société civile dans son ensemble, fut donc engagé en vue de préparer la CIG et de s'attaquer aux questions auxquelles les gouvernements s'étaient heurtés à plusieurs reprises. Les dirigeants nationaux avaient le sentiment qu'une issue plus légitime et démocratique dépendait d'un processus plus représentatif et responsable.

Il est capital de combler le fossé entre l'Union et ses citoyens si l'on veut que cette même Union puisse relever les défis qui jalonnent sa route. L'élargissement risque de peser sur le cadre institutionnel lorsque le débat européen sera dominé par les délicates questions politiques. Les citoyens attendent de l'Union qu'elle garantisse la sécurité tant intérieure qu'extérieure, qu'elle joue un rôle stabilisateur dans le monde, qu'elle favorise la croissance et l'emploi et qu'elle assure la cohésion économique et sociale au sein d'une Europe plus vaste et plus hétérogène. Ceci dit, l'on ne peut répondre efficacement aux problèmes de pure politique sans s'engager dans un débat politique sain sur la scène publique. Le « Non » du référendum suédois sur l'adoption de l'euro montre que l'opinion des citoyens importe et que l'image reflétée par l'Europe est celle d'un projet détaché des préoccupations de la vie quotidienne.

Le meilleur moyen de couper court à ce scepticisme croissant est d'incorporer dans les différents débats nationaux un processus de réflexion sérieux et transparent sur les perspectives futures de l'intégration européenne. Les institutions européennes doivent se rapprocher des citoyens car les décisions à prendre à l'avenir revêtent une importance stratégique pour ces citoyens et leur vie. Plusieurs éléments sont essentiels pour l'Union. Il faut en effet plus de confiance, plus de transparence et un processus décisionnel plus ouvert. Mais il faut surtout que les décideurs se montrent responsables sur le plan politique. De toute évidence, comme cela avait été clairement indiqué à Laeken, tout cela n'aurait pu être réalisé via un processus de négociation intergouvernementale agissant plus ou moins « dans l'ombre ». C'est précisément la raison pour laquelle la Convention a été créée à l'origine : de

nouvelles idées et de nouveaux protagonistes s'imposaient pour sortir l'intégration européenne du carcan qui la paralysait depuis au moins une décennie.

### **La composition de la Convention**

La composition de la Convention est à la base de son succès. À l'instar de la Convention qui l'a précédée, et qui a permis d'élaborer la Charte des droits fondamentaux, la Convention a puisé ses membres non seulement dans les sphères gouvernementales mais également au sein des parlements nationaux et du Parlement européen, ainsi que de la Commission. En ce sens, la Convention faisait figure d'« assemblée constituante » et a pu jouir en conséquence d'une légitimité démocratique plus large et plus forte.

Dans l'ensemble, les différents membres de la Convention ont développé un modèle constructif de compréhension mutuelle et de coopération. Certes, tous n'ont pas toujours été d'accord sur tout. Les deux représentants de la Commission ont joué un rôle utile en prévenant contre le risque de céder aux compromis reposant sur le « plus petit dénominateur commun ». Ils ont contribué à aboutir à d'importantes innovations en dirigeant les groupes de travail sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE et sur la sécurité et la défense européennes. D'une manière générale, ils ont tiré parti de l'opportunité qui leur a été donnée de s'exprimer publiquement lors des plénières de la Convention et ils ont acquis une crédibilité non négligeable. Résultat : la Commission a joué un rôle plus efficace durant la Convention que lors des négociations difficiles ayant abouti au traité de Nice.

Des députés européens expérimentés ont participé au travail de la Convention en proposant un programme très clair. Par ailleurs, ils ont dynamisé le débat en mettant sur la table des propositions pertinentes visant à intensifier l'intégration européenne. Plus particulièrement, les députés européens ont été parmi les participants les plus actifs au sein des groupes politiques européens réunissant eurodéputés, parlementaires nationaux et représentants gouvernementaux. Deux députés européens ont été en fait chargés d'emmener les groupes des démocrates chrétiens et des démocrates libéraux. C'était la première fois que des partis européens se mobilisaient régulièrement et que leurs membres se réunissaient en groupes séparés – ce que l'on a appelé les « *caucus* » – pour discuter de questions liées à la réforme du Traité. Même si ce système n'a pas toujours été efficace, il s'est avéré être un canal de communication appréciable, à même de gommer les divergences entre circonscriptions ou pays. Mais, plus que tout, ce système a démontré d'une manière éclatante la vitalité démocratique de l'Union.

La plupart des représentants des parlements nationaux étaient moins rompus aux rouages institutionnels européens. Ils ont dû passer par une phase d'apprentissage avant de se forger une vision claire de leurs intérêts et passer finalement outre les différences initiales par rapport à leurs homologues européens. L'une des grandes réussites de la Convention a été de créer une synergie entre les parlementaires nationaux et européens aux fins de promouvoir un programme de réforme ambitieux. À ce propos, les députés nationaux ont souvent pris leurs distances par rapport à leur propre gouvernement.

Les représentants des gouvernements nationaux ont mis un certain temps avant de prendre conscience de l'importance politique de la Convention et de choisir de s'y impliquer pleinement. Néanmoins, si certains gouvernements rechignaient à légitimer le processus en y jouant un rôle à part entière, force est de constater que la Convention a réussi là où au moins deux conférences intergouvernementales ont échoué. Les gouvernements nationaux ont pris



part, quoique avec un degré d'enthousiasme variable, à un processus de délibération plus proche d'un véritable débat que de simples négociations. Les positions nationales sur différents sujets ont évolué et les alliances se sont modifiées au fil du temps. Il a fallu défendre ses positions en public et les justifier. Au cours du second semestre du mandat de la Convention, un nombre croissant de ministres des affaires étrangères ont confirmé l'importance politique grandissante de ce processus à travers leur participation directe. À signaler notamment que lorsque le débat s'est intéressé à la délicate problématique institutionnelle, dans la phase finale de la Convention, aucun gouvernement n'a essayé de jouer les trouble-fête et toutes les parties prenantes en présence se sont véritablement efforcées d'aboutir à un compromis, et cela en dépit des intérêts en jeu et des clivages profonds qui menaçaient de bloquer tout compromis. La tâche fut cependant loin d'être facile et beaucoup ont senti que le débat autour de la Convention laissait la place à un mode de négociation intergouvernementale, empêchant toute réflexion en profondeur et la recherche de solutions ambitieuses. Même si les chances de conclure un accord devenaient de ce fait inévitablement plus minces en raison des divergences de vue nationales sur une série de thèmes, la Convention était devenue trop importante pour être boycottée. Il s'agit là en soi d'une grande réussite comparé à la prédominance exclusive des intérêts nationaux qui avait caractérisé les précédentes conférences intergouvernementales.

Pour la première fois, des représentants de 28 pays se sont réunis pour discuter de priorités communes, élaborer une vision commune pour l'avenir de l'Europe et se doter des moyens pour la concrétiser. La Convention s'est révélée être une expérience « éducative » pour les représentants des pays candidats à l'adhésion dont les seuls contacts antérieurs avec l'Union s'étaient limités aux pénibles négociations d'adhésion. Les représentants des pays candidats n'ont pas fait bloc, préférant s'engager progressivement dans le débat en adoptant chacun des positions différentes et en prenant parti d'une manière pragmatique pour les actuels États membres. Tous les pays candidats avaient cependant en commun une approche quelque peu contradictoire de la réforme institutionnelle. Leur confiance envers la « méthode communautaire » et les institutions supranationales sur lesquelles elle repose n'a pas empêché les pays candidats de plaider en faveur de la préservation du compromis de Nice, pourtant inadéquat. Ils ont notamment défendu l'idée d'être représentés au sein de chaque institution de l'UE, mettant en péril la viabilité même du cadre dans son ensemble. Bien que les implications d'une telle approche de la réforme méritent un examen approfondi, l'on peut dire que les pays candidats ont été initiés d'une façon plus « douce » à la politique de réforme de l'UE que cela n'aurait été le cas avec une CIG. La méthode de la Convention multiplie les chances de parvenir à un accord par le biais du dialogue et réduit le risque d'aboutir à une opposition stérile, même si ce risque ne peut être totalement exclu.

Trois canaux de communication ont été ouverts afin d'associer les citoyens et les organisations de la société civile aux travaux de la Convention. Premièrement, la Convention a lancé un nouveau site web contenant tous les documents élaborés par le Secrétariat ou soumis par ses membres. Parallèlement, la Commission a créé un site web afin d'y mettre en ligne les contributions des observateurs et des organisations. Deuxièmement, le débat sur l'avenir de l'Europe, lancé en 2001, s'est poursuivi au sein de l'Union européenne à travers des centaines de conférences et de séminaires dans le cadre desquels des questions liées à la Convention ont été examinées en public. Troisièmement, une session plénière de la Convention a été entièrement consacrée aux organisations de la société civile, lesquelles ont pu exprimer leurs positions par le biais de leurs représentants. En marge d'une session plénière séparée, une Convention des jeunes a été organisée, regroupant 210 jeunes Européens. Ce débat d'un nouveau type allait déboucher sur la formulation de

recommandations finales. Dans l'ensemble, il est difficile de remettre en cause la transparence des travaux de la Convention vis-à-vis de la société civile. Les citoyens n'ont cependant pas été mobilisés par millions par ces travaux. Ce qui est à peine surprenant. L'opinion publique, il faut bien l'avouer, tend à ignorer le débat sur l'Europe et le fonctionnement de l'Union, principalement en raison d'un manque d'information. De plus, la réforme institutionnelle, pilier central de la Convention, est un sujet très technique. Ce qui n'est pas le cas, bien évidemment, de certaines des questions politiques clés abordées par la Convention, que ce soit la gouvernance économique ou la politique étrangère. Ceci dit, le mandat conféré à la Convention ne porte pas sur la formulation de choix fondamentaux d'ordre politique mais bien sur l'identification d'objectifs généraux et sur la définition d'instruments et de procédures permettant de prendre des décisions efficaces. En d'autres termes, la mission de la Convention était d'aider l'Union à s'engager dans un véritable débat politique qui permettrait de guider ses futurs choix et orientations politiques. Ce n'est que de cette manière, en disposant d'institutions plus transparentes et plus responsables, que les citoyens pourront s'impliquer davantage dans le débat européen sur des sujets concrets. Certes, cela ne diminue en rien le mérite de la Convention en tant que processus ouvert de réforme de l'UE : un organe démocratique ne peut être réformé « derrière le dos » des citoyens, lesquels ont le droit d'être informés de la réforme de l'UE s'ils le désirent.

### **Le fonctionnement de la Convention**

Espace principalement consacré au débat et à l'instauration d'un climat de confiance, la Convention ne s'est que très peu intéressée aux concessions commerciales permettant d'aplanir les conflits. La démocratie et le dialogue ont prévalu sur la diplomatie et la négociation. La Convention s'est imposée comme un modèle à suivre pour toute nouvelle initiative visant à réformer considérablement la Constitution européenne.

Durant les premiers mois, les travaux de la Convention se sont focalisés sur la discussion de thèmes généraux avec, parfois, des accents plus visionnaires. Cette réflexion de départ a permis à tous les membres de la Convention d'exprimer leurs idées et de jeter les bases de l'intégration européenne pour les années à venir. Valéry Giscard d'Estaing a encouragé les membres de la Convention à imaginer une Constitution pour les 50 prochaines années et à éviter de trop miser sur les avantages à court terme. Ce virage au niveau du style et de la substance du débat a d'ailleurs porté ses fruits. Les attentes des citoyens ont été considérées comme prioritaires dans la formulation non seulement des objectifs et des missions de l'Europe, mais également des valeurs qui les sous-tendent.

Cette première phase du débat aurait sans doute pu être mieux organisée afin de canaliser les différentes interventions individuelles et de planifier des sessions thématiques plus cohérentes et productives. D'autre part, l'expérience des premières sessions a donné le ton pour la suite des travaux et est à la base de l'« esprit de la Convention » qui a nourri et animé durablement l'ensemble du processus au cours des mois suivants. Il convient de souligner que la décision fondamentale d'élaborer un texte constitutionnel unique et cohérent, en lieu et place d'un ensemble d'options (un choix laissé ouvert par le mandat de Laeken), a été prise très tôt et est devenue le moteur de la Convention.

Les travaux de la Convention sont entrés dans une seconde phase importante lorsque le Præsidium a décidé de mettre sur pied progressivement un certain nombre de groupes de travail chargés d'aborder les questions institutionnelles et politiques clés du mandat de Laeken. Les six groupes thématiques, créés avant l'été 2002, se sont concentrés sur des

questions systémiques touchant à la nature intrinsèque de l'Union en tant qu'entité juridique et politique autonome ainsi qu'à ses relations avec les États membres. Ces différents groupes ont dû se pencher sur la personnalité juridique de l'Union, sur la place et la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, sur la mise en œuvre et le contrôle du principe de subsidiarité et sur la sphère des compétences complémentaires, relevant principalement des États membres. Le rôle des parlements nationaux a fait l'objet d'un groupe de travail séparé, comme ce fut le cas pour la gouvernance économique, vaste sujet s'il en est.

Après les vacances estivales, quatre autres groupes de travail ont été constitués. À l'exception du groupe très important chargé de plancher sur la simplification des procédures et instruments à la disposition de l'Union, ces groupes s'articulaient autour des grands domaines d'action suivants : action extérieure, défense et liberté, sécurité et justice. Enfin, cédant aux demandes formulées à plusieurs reprises en plénière, le Præsidium a accepté de créer un groupe de travail sur l' « Europe sociale », vers la fin 2002.

Les groupes de travail ont réussi leur mission, quoique à des degrés différents en fonction du sujet. Ils sont devenus l'une des caractéristiques clés du modèle de la Convention. Des réunions en plus petit comité et plus ciblées ont contribué sensiblement à créer un consensus autour de solutions novatrices, qu'il s'agisse de l'inclusion de la Charte dans le Traité ou de l'attribution de la personnalité juridique à l'Union. Ces réunions ont également facilité la conclusion d'un accord global sur le « paquet » final. Avec une Convention forte de 210 membres, suppléants compris, l'organisation de réunions « restreintes » s'est avérée essentielle en vue de huiler les mécanismes d'une structure plus vaste et d'identifier les opportunités éventuelles. Dans l'ensemble, les groupes de travail ont utilement complété les sessions plénières et contribué au dynamisme du processus dans son intégralité. Ce qui n'a pas empêché l'examen minutieux en plénière des recommandations des groupes de travail, conduisant parfois à de sévères critiques à propos des conclusions. En tous les cas, l'échec de certains groupes de travail dans l'un ou l'autre des domaines examinés a clairement démontré que l'Union n'était pas prête à renforcer le processus d'intégration dans le ou les domaine(s) concerné(s).

Il est regrettable qu'aucun groupe de travail n'ait été mis sur pied pour anticiper toute confrontation sur le terrain de l'équilibre interinstitutionnel et des pouvoirs, de la responsabilité et de la composition de chaque institution de l'UE. Il aurait été utile de créer un ou plusieurs groupes supplémentaires pour atténuer les idées arrêtées, limiter l'importance des « priorités » nationales et écarter les options extrêmes dans un esprit constructif. Le travail de réflexion mené au sein des groupes de travail aurait préparé le terrain des débats en plénière et orienté les discussions vers un cadre communément accepté. L'absence relative de préparation et de paramètres communs permettant de délimiter la portée du débat ainsi que la décision délibérée de réserver le chapitre institutionnel pour la fin expliquent en grande partie les difficultés rencontrées par la Convention dans la phase finale de ses travaux.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il serait exagéré de dire qu'au moment de se pencher sur la réforme institutionnelle *stricto sensu*, la Convention a laissé de côté ses méthodes de travail bien à elles pour fonctionner comme une pré-CIG, les gouvernements nationaux menant la danse et les autres membres étant privés de toute influence. Ce ne serait pas rendre justice à la détermination dont ont fait preuve les membres de la Convention pour s'opposer aux interférences et aux pressions externes. Le rôle joué par le Præsidium dans cette phase délicate du débat sur la Convention s'est révélé décisif, entraînant des effets tant positifs que négatifs. Le Præsidium a servi aux conventionnels des propositions de compromis « pré-

mâchées », plutôt que de laisser à la Convention le soin de définir ses priorités en plénière. Dans le même temps, il faut bien avouer que la politique astucieuse d'« engagement sélectif » de différents groupes représentatifs de la Convention, menée par le Præsidium lui-même, en fonction du soutien requis dans l'un ou l'autre domaine, a permis à la Convention de conserver son autonomie et d'avancer dans son travail. Si elle n'a pas toujours été équitable, cette pratique a quand même contribué efficacement à limiter l'arrogance des gouvernements nationaux et à renforcer l'influence des représentants parlementaires de la Convention.

Vouloir à tout prix que la Convention reste hermétique à la politique en dehors des sessions plénières ne serait pas réaliste. Une telle séparation artificielle se serait en réalité révélée contre-productive et aurait entamé la crédibilité du résultat final. Le véritable défi consistait à trouver un juste milieu entre la sauvegarde de l'autonomie et de la dynamique de la Convention, d'une part, et la prise en compte des intérêts des différents acteurs nationaux concernés, d'autre part, face à la perspective imminente de la CIG. La Convention et le Præsidium y sont parvenus. Un certain nombre de représentants gouvernementaux ont fait savoir lors de la dernière session que bien que le contenu du Traité constitutionnel ne fût pas pleinement satisfaisant, celui-ci constituait néanmoins une réussite dans la mesure où chaque représentant national a consenti à faire des concessions sur des points sensibles dans le but d'aboutir à un accord d'ensemble.

### **De la Convention à la CIG : évolution d'un processus**

La CIG est légalement habilitée à apporter tous les changements qu'elle souhaite au projet de Traité constitutionnel. D'un point de vue politique, cependant, sa marge de manœuvre est discutable. N'oublions pas que la CIG et la Convention sont deux processus différents. La Convention est un processus de réforme qui *caractérise* l'Union et non un regroupement de fonctionnaires et de politiques nationaux chargés de parler *de* l'Union et de prendre des décisions en son nom. Par conséquent, la Convention représente le côté politique de l'Union, en tant qu'entité distincte par rapport à ses États membres. La Convention incarne une autorité et une légitimité différentes de celles des États membres, sans toutefois les exclure. Au contraire, elle englobe les gouvernements nationaux, les parlements et les institutions de l'UE et présente une synthèse qui reflète l'essence même de l'intégration européenne : la participation de toutes les parties, sans qu'aucune ne prédomine. En réalité, l'autonomie de la Convention en tant que méthode de réforme reflète l'autonomie grandissante de l'UE en tant qu'acteur politique. On assiste actuellement à une transition progressive vers un modèle politique constitutionnel qui s'écarte de la logique réglementaire des traités.

Que cette transition ait été voulue ou non, le fait est que la Convention a acquis une vie propre. Les membres de la Convention représentant les parlements nationaux (la grande majorité), le Parlement européen, et même certains gouvernements nationaux, ont présenté le processus et les travaux de la Convention à un tournant de l'intégration européenne. Le message était que la Convention déboucherait sur une série d'innovations qualitatives qui rencontreraient les attentes des citoyens. Ces innovations naîtraient d'un débat politique démocratique et non de « marchés » conclus à huis clos. Aujourd'hui, il serait paradoxal et certainement non viable sur le plan politique que la CIG ne tienne pas compte des centaines de déclarations formulées par des hommes politiques européens dans le contexte du débat public sur l'avenir de l'Europe.

Le fossé béant qui existe parmi les citoyens en ce qui concerne la compréhension de l'actuel système de gouvernance de l'UE et le soutien populaire apporté à celui-ci – d'ailleurs mis en exergue récemment par l'échec des autorités suédoises à convaincre les citoyens de dire « Oui » à l'euro – doit être comblé et non élargi. Toute décision risquant de compromettre la Convention aurait un tel effet. Plus sérieusement, ce type d'attitude pourrait servir d'étendard de propagande aux eurosceptiques dans la future bataille visant à conquérir le cœur et l'esprit du public européen. Pratiquement parlant, la Convention ne peut simplement pas être négligée par la CIG.

### **Le résultat final**

Le projet de Traité constitutionnel élaboré par la Convention n'est pas une Constitution à part entière mais constitue un pas décisif dans cette direction. Comme nous l'avons dit à propos du processus de réforme de l'UE, le résultat final de la Convention représente une avancée capitale en termes de renforcement de la légitimité démocratique de l'Union. Faire marche arrière est difficilement envisageable. Le Traité constitutionnel constitue, par ailleurs, une condition politique préalable à l'élargissement. L'Union européenne est appelée à évoluer constamment : l'élargissement doit aller de pair avec un renforcement de l'allégeance populaire envers l'intégration européenne ainsi qu'avec le développement des instruments nécessaires au fonctionnement efficace de l'Union. Le projet de Traité « *établissant une Constitution pour l'Europe* » est un processus en cours qui risque de capoter si la prochaine CIG démantèle tout le travail accompli.

Ce n'est un secret pour personne : l'impasse de la réforme de l'UE, dans le contexte de l'élargissement, représente une régression, voire une implosion potentielle, ce qui n'a rien d'anodin. Cette affirmation est d'autant plus vraie si l'on considère la nécessité de rapprocher l'Europe de ses citoyens, objectif considéré comme prioritaire à juste titre dans la déclaration de Laeken. À cet égard, le Traité constitutionnel constitue un pas en avant important. Le nouveau texte accorde une place de choix à la transparence, à la démocratie et à la citoyenneté européenne. Par ailleurs, de nouvelles formes de légitimité démocratiques y sont identifiées en vue de consolider les fondations d'une Europe en expansion.

### **Transparence**

La condition *sine qua non* si l'on veut renforcer la légitimité du cadre politique et institutionnel de l'UE est que les citoyens puissent comprendre ce dernier. Le travail de la Convention avait pour objectif premier de simplifier le processus, un contrat qui a été largement honoré. Tout d'abord, un Traité constitutionnel unique annule tous les traités précédents qui s'étaient accumulés au fil du temps. Certes, lire les 460 articles qui composent les quatre parties du nouveau texte demeure une tâche titanesque. La Partie I, néanmoins, qui décrit le fonctionnement de l'Union, la répartition des compétences et les principales politiques de l'UE, ne compte que 59 articles, ce qui rend l'ensemble donc assez lisible. Il en va de même pour la Partie II, consacrée à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui contient 54 articles revêtant une importance particulière pour les citoyens.

Plus le texte du Traité constitutionnel est lisible, plus le fonctionnement de l'Union est transparent. C'est notamment le cas en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, en réponse à la question clé « Qui fait quoi ? ». Le Traité constitutionnel divise les compétences en trois catégories séparées couvrant respectivement les compétences exclusives de l'Union, les compétences partagées et les actions dites d'appui

(dans les cas où il n'existe pas d'harmonisation à l'échelon de l'UE des dispositions législatives nationales). Même si cette présentation générale aide les citoyens à se faire une idée plus précise de la répartition des pouvoirs, toute simplification à outrance s'avère trompeuse. Premièrement, des domaines d'action importants, tels que la politique étrangère et de sécurité ou la coordination des politiques économiques, font l'objet d'articles séparés dans la mesure où ils n'appartiennent à aucune des catégories précitées. Deuxièmement, l'exercice des pouvoirs est actuellement partagé entre différents niveaux de gouvernement et les citoyens ne seront pas toujours à même d'identifier les autorités effectivement responsables.

On constate une avancée plus nette encore, et sans doute plus significative, au niveau de la simplification des procédures et instruments d'action de l'Union dans les domaines relevant de ses compétences. Les quinze instruments envisagés dans les précédents traités sont ramenés à six et le Traité constitutionnel a officiellement instauré une hiérarchie de normes très claire. Les définitions, quant à elles, gagnent également en clarté. Les lois et lois-cadres européennes sont des actes législatifs par nature. Les citoyens savent désormais clairement que l'UE adopte la législation et que celle-ci, conformément à une nouvelle disposition explicite, prime sur le droit des États membres. Les règlements et décisions adoptés par l'UE sont des actes juridiquement contraignants et exécutoires. Les recommandations et les avis ne sont pas contraignants. La procédure d'adoption des actes législatifs est désormais appelée « *procédure législative ordinaire* » et son champ d'application est deux fois plus large. La procédure requiert simplement la participation du Parlement européen et du Conseil des ministres sur un pied d'égalité. Le système décisionnel présente des caractéristiques très familières aux citoyens européens, lesquels sont en effet habitués à voir les lois adoptées par le parlement (qu'il soit mono- ou bicaméral). L'extension de la procédure législative ordinaire va de pair avec l'ouverture au public des débats du Conseil lorsque celui-ci examine et adopte une proposition législative, ce qui permet ainsi aux citoyens de se tenir au courant de la position des différents pays. Enfin, une nouvelle disposition stipule notamment que les institutions, organes et agences de l'UE doivent travailler aussi ouvertement que possible et rendre les documents qu'ils produisent accessibles à tous les citoyens.

## **Citoyenneté**

La Charte des droits fondamentaux de l'Union, désormais partie intégrante du Traité constitutionnel et instrument juridiquement contraignant, définit la nature de la citoyenneté européenne. L'inclusion de la Charte ne traduit pas seulement la reconnaissance fortement symbolique des racines communes d'un peuple et d'un destin fondé sur des valeurs partagées, mais comporte également des implications pour les citoyens. Dans tout pays démocratique, l'indépendance des tribunaux protège les citoyens de tout abus de la part des autorités publiques, et cela grâce à une définition sans équivoque des droits et libertés de l'individu. L'Union s'est désormais dotée d'un cadre identique, à travers une Charte juridiquement contraignante accordant aux citoyens de l'UE un large éventail de droits. Les citoyens européens peuvent traduire en justice les institutions européennes, ou leurs propres autorités nationales chargées d'appliquer le droit communautaire, lorsque leurs droits sont menacés. La Cour européenne de justice se transforme en une véritable Cour constitutionnelle, se prononçant sur l'application et l'interprétation d'un ensemble de droits fondamentaux qui incarnent les valeurs de l'Union en tant qu'acteur politique propre.

Ce qui confère une nouvelle dimension essentielle à la relation entre l'Union et ses citoyens. La citoyenneté européenne, qui ne remplace la citoyenneté nationale mais vient plutôt la compléter, offre une protection supplémentaire aux ressortissants nationaux.

Toutefois, qui dit citoyenneté européenne ne dit pas seulement protection mais également opportunités, telles que la liberté de s'établir dans l'État membre de son choix, quel qu'il soit, ou le droit de voter aux élections municipales et européennes. Dans cet esprit, un nouveau titre baptisé « *La vie démocratique de l'Union* » a été introduit dans le Traité constitutionnel. Ce titre regroupe en partie des dispositions existantes et ouvre de nouvelles perspectives en termes de participation citoyenne à la politique de l'UE. Il est notamment reconnu que les citoyens ont le droit de participer à la vie démocratique de l'Union, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants. À cet égard, les citoyens sont représentés au Parlement européen et les gouvernements nationaux au Conseil. À noter que les gouvernements nationaux sont eux-mêmes responsables devant les parlements nationaux, élus par leurs citoyens. Les principes d'ouverture et de subsidiarité sont réaffirmés. Référence est également faite au rôle clé joué par les partis politiques européens qui « *contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyennes et des citoyens de l'Union* ». En ce qui concerne la démocratie participative, le nouveau texte s'inspire de certaines orientations formulées par la Commission dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne de juillet 2001. Tout d'abord, l'UE est chargée de renforcer la sphère publique européenne en donnant aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger leurs opinions. Deuxièmement, les institutions de l'UE sont invitées à promouvoir un processus inclusif d'élaboration des politiques en entretenant un dialogue ouvert avec la société civile dans son ensemble. Troisièmement, une consultation entre la Commission et les parties concernées est jugée nécessaire en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'UE.

Enfin, un nouvel instrument est introduit par le biais duquel au moins un million de citoyens issus de différents États membres peuvent demander à la Commission de soumettre une proposition d'action communautaire. Cette initiative populaire d'un nouveau genre, même si elle ne lie pas les institutions européennes, ouvre des perspectives d'interaction intéressantes entre les citoyens à travers l'Europe et les institutions de l'UE, contribuant ainsi à réduire la distance ressentie entre les premiers et les seconds et à façonner de nouvelles formes de démocratie transnationale.

### **Processus décisionnel démocratique**

Le Traité constitutionnel prévoit un fonctionnement plus démocratique des institutions européennes et tisse des liens importants entre les parlements nationaux, qui représentent directement les peuples d'Europe, et la structure décisionnelle de l'UE. Cette idée va de pair avec le renforcement de la transparence du cadre général et de la citoyenneté européenne. Personne ne conteste le fait que le Parlement européen, élu par les citoyens d'Europe, soit le grand gagnant de la réforme des institutions de l'UE devisée par la Convention. Comme nous l'avons décrit plus haut, ses pouvoirs sont accentués du fait de l'extension de la procédure législative ordinaire et du vote à la majorité qualifiée. La création d'une formation «Conseil législatif » siégeant en public fait avancer l'Union d'un cran supplémentaire vers un système bicaméral au sein duquel les deux piliers de la légitimité de l'Union – les peuples et les États – sont représentés de manière équitable. Malheureusement, la Convention n'est pas allée assez loin au point de dissocier complètement le Conseil législatif du Conseil des affaires générales. Ce qui porte un coup à la simplification dans la mesure où il n'y a pas eu de claire division des pouvoirs.

Si le rôle du Parlement européen en tant que législateur s'est sensiblement étoffé, la Convention s'est montrée moins ambitieuse en ce qui concerne l'établissement d'un lien

direct entre l'élection du Parlement européen et l'élection du président de la Commission européenne. Cette procédure aurait reflété le modèle familial d'investiture parlementaire de l'exécutif sur la base de résultats électoraux, avec la confirmation en dernier ressort du « chef d'État », à savoir le Conseil européen. Et plus important encore, le débat public mené en Europe autour des candidats à la présidence de la Commission désignés par les partis politiques européens s'en serait trouvé dynamisé. Une majorité de membres de la Convention a estimé toutefois qu'il était trop tôt pour s'engager dans cette voie tandis que d'autres craignaient de voir compromise l'indépendance de la Commission au profit de la politique partisane.

Le nouveau Traité constitutionnel offre de nouvelles opportunités, quoique limitées, en vue de rendre la nomination du président de la Commission et, partant, la légitimité de ce dernier, plus démocratiques aux yeux de l'opinion publique européenne. Le texte indique en effet que le Conseil européen, «*en tenant compte des élections au Parlement européen et après des consultations appropriées*», propose son candidat au Parlement qui l'élira ou le rejettera. La nouvelle formulation donne l'occasion aux partis politiques européens de désigner leurs candidats préférés lors des élections européennes et permet également la construction d'une campagne électorale autour d'un programme et d'un candidat. Les partis politiques européens pourraient alors demander à être consultés par le Conseil européen avant qu'il ne fasse son choix. Un tel processus influencerait positivement sur la qualité démocratique du débat sur l'Europe, focaliserait l'attention des médias et agirait sur les partis politiques européens comme un facteur hautement motivant et mobilisateur.

Deux protocoles annexés au Traité constitutionnel garantissent une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'UE par le biais d'une meilleure information et de nouveaux pouvoirs visant à contrôler l'application du principe de subsidiarité. Les parlements nationaux peuvent notamment transmettre des avis motivés aux institutions européennes lorsqu'ils estiment que le principe de subsidiarité n'est pas respecté. On ne peut que se féliciter de cette interaction renforcée entre ces deux niveaux de pouvoir dans la mesure où elle contribue à apaiser les soupçons mutuels et à promouvoir une culture de la coopération permettant la réalisation d'objectifs communs. Par ailleurs, de cette manière, il revient aux autorités nationales de prouver que le principe de subsidiarité a été correctement appliqué : dénoncer tout usage abusif des pouvoirs de l'UE s'avérera plus difficile lorsque les représentants nationaux auront les moyens de passer au crible le travail de l'Union. Si la Commission décide de maintenir une proposition remise en question par des parlements nationaux, ces derniers peuvent saisir la Cour européenne de justice en dernier recours, par le biais de leurs gouvernements respectifs, en invoquant le non-respect du principe de subsidiarité.

### **Vers une Constitution pour les citoyens d'Europe**

Grâce aux bases jetées par la Convention, la CIG devrait progresser définitivement vers une Constitution pour les citoyens d'Europe et susciter un réel débat politique au niveau européen. Malheureusement, certains gouvernements nationaux et d'autres observateurs pensent que des amendements substantiels devraient être apportés au Traité constitutionnel et n'hésitent pas à exprimer leur intention de remettre en cause certains éléments clés du nouveau cadre. Leur position doit être rejetée. Si, d'un point de vue juridique, les gouvernements nationaux sont tout à fait habilités à remplacer le compromis obtenu dans le cadre de la Convention par des solutions alternatives, leur marge de manœuvre politique est discutable. Il faudrait plutôt



mettre en exergue l'occasion idéale offerte aux gouvernements nationaux de montrer qu'ils sont capables de « gérer » une Union élargie face aux défis internes et externes liés à la mondialisation.

Après tant de tentatives avortées en vue d'élaborer un modèle de réforme ambitieux, la Convention a mis sur la table le meilleur compromis que l'on pouvait espérer. Certes, les années qui arrivent s'annoncent difficiles pour l'Union; il ne faut pas être devin pour le prévoir. Indépendamment des nouvelles formules de vote, trouver un accord sur le lancement de nouvelles initiatives politiques d'envergure sera plus difficile et la nécessité d'un *leadership* politique stratégique se fera d'autant plus sentir. Sur le plan des procédures, les améliorations constatées ne peuvent masquer le « défi du nombre » et de l'hétérogénéité croissante. Le point faible du nouveau cadre institutionnel tient à l'absence de coordination entre la Commission et le Conseil au niveau de l' « administration » de l'Union.

Cependant, remodeler substantiellement le Traité constitutionnel pour ces motifs est à éviter. Premièrement, il semble que l'on ne puisse pas faire mieux à court ou à moyen terme. Deuxièmement, et c'est tout à fait fondamental, le texte final adopté par la Convention brosse le portrait de l'Union d'aujourd'hui : tous les États membres partagent des valeurs fondamentales ainsi que certains objectifs clés. Tous les pays admettent les avantages de la méthode communautaire mais tous ne sont pas prêts à l'appliquer à la gestion de l'économie, aux affaires étrangères et à la sécurité. Les « zones grises » du texte, domaines où l'extension des compétences de l'UE est contestée, sont caractérisées par une formulation ambiguë et des dispositions spécifiques et restrictives. Ce qui, une fois de plus, traduit des divergences de vue regrettables ainsi qu'un manque de clarté. Mais cela ne suffit pas pour remettre en cause l'acquis du Traité constitutionnel et risquer d'entamer la crédibilité de la Convention.

À ce stade, au début des négociations, deux questions essentielles doivent être posées afin de déterminer le cap à prendre par la CIG ainsi que les priorités des chefs d'État et de gouvernement.

**La Convention a-t-elle prouvé sa valeur ? Si oui, doit-elle devenir le principal forum au sein duquel les décisions clés concernant les futures réformes constitutionnelles doivent être prises ?**

À en juger par les avancées remarquables décrites plus haut, la Convention a indubitablement fait preuve d'efficacité en tant qu'instrument de réforme communautaire. Le processus a permis de rassembler toute une série d'intervenants différents qui se sont mis d'accord sur un compromis constructif, quoique imparfait. Révoquer la Convention reviendrait à adresser un signal erroné quant à la capacité d'une Union à 25 ou plus à adopter des décisions pertinentes de manière transparente.

Les travaux de la Convention ont également fait l'objet d'une couverture médiatique sans précédent. Les membres de la Convention, à l'instar des institutions de l'UE et nationales, ont fait de réels efforts pour communiquer avec les citoyens. Même si l'Union est loin d'être la préoccupation centrale de la plupart des Européens, il serait déplacé de tromper les espoirs et les attentes de tous ceux – et ils sont nombreux – qui ont pris part au débat sur l'avenir de l'Europe. Surtout à l'approche des élections européennes qui auront lieu l'année prochaine et si l'on veut convaincre les électeurs que leur voix compte en Europe.

Par ailleurs, même si la légitimité des gouvernements en tant que décideurs ultimes est indiscutable, la Convention tire sa légitimité de la participation active à ces travaux de l'ensemble des institutions qui jouent un rôle clé dans la vie politique de l'Union. La Convention symbolise donc un type de légitimité qui diffère de celle des gouvernements des États membres. Une légitimité qui n'est ni plus forte, ni plus faible. Il s'agit simplement de la légitimité démocratique de l'Union en tant que telle, une entité politique en expansion qui englobe les États membres mais qui n'est pas seulement caractérisée par ceux-ci. En d'autres termes, l'Union représente plus que la somme des parties qui la composent. Elle présente une valeur européenne qui lui est propre. Il est temps désormais que cette transformation politique majeure, qui remonte aux premières années de l'intégration européenne et dont la Convention se fait aujourd'hui pleinement l'écho, soit consacrée juridiquement au niveau constitutionnel.

La Convention est un élément fondamental de la nouvelle dynamique politique que représente la réforme de l'UE, comme le reconnaît l'article IV-7 qui stipule que le Conseil européen est habilité à convoquer une Convention en vue de modifier le Traité constitutionnel. Par ailleurs, il est contradictoire d'investir tant dans le capital politique à travers la Convention et conserver dans le même temps la règle peu viable de l'unanimité pour l'adoption, par les États membres, des recommandations de la Convention. Dans une Europe plus politique, prendre des décisions à l'unanimité en matière de réforme constitutionnelle risquerait de s'avérer non démocratique dans la mesure où la présence d'obstacles dans un pays pourrait conduire à une impasse à l'échelle continentale. Au sein d'une Union élargie, adopter des amendements constitutionnels à l'unanimité serait aller à l'encontre du but recherché : le monde évolue à une cadence de plus en plus soutenue et l'Union se condamnerait à la paralysie à brève échéance.

Les dirigeants européens ne peuvent éluder cette question cruciale, ni se dégager de leur responsabilité vis-à-vis du développement de l'Union. S'ils veulent se montrer à la hauteur des attentes soulevées par la Convention, ils doivent faire preuve d'ambition et se servir de la CIG pour élaborer une sorte de «super-majorité qualifiée» applicable au vote sur les futurs amendements constitutionnels.

### **L'Union est-elle mieux armée pour faire face à l'élargissement avec ou sans les innovations apportées par le Traité constitutionnel ?**

Le nouveau texte est essentiel à la rationalisation du processus décisionnel et au renforcement de la transparence de l'Union vis-à-vis de ses citoyens. Si certains aspects de la réforme suscitent des inquiétudes légitimes – notamment la désignation d'un nouveau président du Conseil européen –, une grande partie du système repose sur la personnalité des acteurs concernés et il serait déraisonnable d'hypothéquer l'acquis à cause de ce qui risque d'arriver. Les dispositions institutionnelles inadéquates portant sur la taille et la composition de la Commission peuvent faire l'objet d'une Convention séparée et d'une CIG *ad hoc* avant leur entrée en vigueur en 2009. Dans ce cas, le vote à la majorité pourrait également s'étendre à d'autres domaines d'action.

Tout le monde sait que rouvrir les négociations sur certains chapitres sensibles affectant la stabilité institutionnelle risquerait de rompre l'équilibre atteint. Deux résultats sont alors possibles : soit la situation conduit à une impasse en ce qui concerne la réforme de l'UE, soit l'on aboutit à une série d'accords moins ambitieux et inadéquats. Une situation qui, à son tour, risque de compromettre les perspectives de ratification du Traité constitutionnel, en particulier dans les pays où des référendums sont prévus. Le principal argument avancé par

les partisans de la ratification du Traité est que les électeurs disposeront d'un cadre institutionnel à la fois solide, cohérent et transparent. Il faut convaincre les citoyens que l'Europe est capable de mener à bien les tâches qui lui ont été confiées et de répondre à leurs aspirations. Comme nous l'avons démontré précédemment, la Convention a mis au jour une série d'innovations qui facilitent l'adoption de décisions à la majorité et opèrent un rapprochement entre les institutions et les citoyens. C'est à partir de cette base-là qu'il convient de développer le processus.

Ceci dit, tout cela n'est pas suffisant en soi. Bien que l'Union se soit dotée d'un ensemble d'institutions et de procédures améliorées, son pouvoir d'action reste tributaire en dernier ressort de la volonté politique. Au stade actuel, une chose semble manquer : une vision partagée de ce que les États membres souhaitent accomplir ensemble. À quoi sert l'Union ? C'est à cette question que la prochaine CIG devrait répondre en priorité. Les chefs d'État et de gouvernement ont la chance de s'engager dans un véritable débat politique au lieu de s'enliser dans des querelles internationales sans fin sur lesquelles la Convention s'est déjà longuement penchée.

Cet engagement s'avère nécessaire en vue non seulement d'insuffler un nouvel élan dynamique au sein d'une Union élargie, mais également de susciter un réel débat public dans les États membres et de donner une dimension politique à la campagne électorale de 2004 pour les élections au Parlement européen. Par ailleurs, ce processus devrait coïncider dans certains États membres avec le référendum sur le Traité constitutionnel. À la suite du « non » retentissant exprimé par la Suède vis-à-vis de l'Union monétaire, les risques que suppose cette délicate saison électorale sont évidents. Le rejet du Traité constitutionnel, même par un seul État membre, après référendum, risque de compromettre l'avenir de l'intégration européenne. C'est pourquoi les dirigeants européens doivent se montrer convaincants lorsqu'ils prônent une Union plus démocratique. Il ne peut y avoir de démocratie européenne sans un débat politique vivant ; or, les événements qui se succéderont dans les dix prochains mois nous donneront l'occasion unique d'en instaurer un.

Dans le cadre de la CIG, les gouvernements ont la possibilité d'entamer cette réflexion essentielle et de proposer aux peuples d'Europe, sinon une vision cohérente, du moins des orientations générales et des alternatives sérieuses. Il est grand-temps pour les dirigeants politiques de saisir cette opportunité, d'évaluer la situation et d'agir en vue de concilier les divergences et de converger vers l'essentiel.

La proposition de la présidence italienne d'organiser des réunions au niveau politique le plus élevé et, au besoin, de convoquer un sommet extraordinaire en novembre doit être soutenue. Les discussions entre dirigeants politiques doivent cependant s'écarter de la technicité qui caractérise les négociations résiduelles entre les ministres des affaires étrangères. Le débat entre les chefs d'État et de gouvernement devrait nous en apprendre beaucoup sur le degré de consensus à 25 ainsi que sur le rythme auquel chaque État membre est disposé à avancer. Que le débat commence... et puissent les citoyens exprimer leur décision et leur volonté en 2004.

*Giovanni Grevi est analyste politique au « European Policy Centre ».*

## II - CONSTRURE L'EUROPE ELARGIE

### Un projet pour le XXIème siècle

Le 16 avril dernier à Athènes a été solennellement signé le Traité d'adhésion de 10 nouveaux Etats à l'Union Européenne. Ce Traité est maintenant soumis à ratification dans les 25 pays concernés, et l'élargissement devrait être effectif au 1<sup>er</sup> mai 2004. Pour la Bulgarie et la Roumanie, une "feuille de route" prévoit leur adhésion pour l'année 2007. La candidature de la Turquie sera réexaminée à la fin de 2004 pour en apprécier les conditions. Les réflexions en cours sur les limites de l'Europe unie posent la question des Etats de l'ex Yougoslavie, dont la Slovénie est le seul à figurer dans le train de l'élargissement en cours.

L'Europe politique est ainsi engagée dans le plus vaste mouvement d'expansion de son histoire, qui la mènera rapidement à dépasser le demi milliard d'habitants. Les implications en sont suffisamment lourdes et diversifiées pour que l'on parle de *réunification* d'un continent qui n'a jamais auparavant été unifié pacifiquement et dans une extension aussi large. C'est là le fait politique majeur qui structure l'avenir de l'Union et donne tout son sens aux discussions en cours pour l'élaboration d'une Constitution ou pour la fixation du cadre financier couvrant la période de 2007 à 2013.

Depuis la signature du Traité de Rome en 1957, la Communauté, devenue Union européenne, s'est étendue à quatre reprises, passant de 6 à 15 Etats membres. Aucun de ces *élargissements* ne s'est limité à l'augmentation du nombre des participants. Chacun d'eux a entraîné un approfondissement du projet européen sous la pression des changements politiques. L'Europe étendue à la Grande Bretagne, au Danemark et à l'Irlande a cessé d'être le club des 6 fondateurs et, plus tard, son extension à l'Espagne et au Portugal lui a donné, dans tous les sens du terme, une ampleur nouvelle. Pour prendre une image sportive, à chaque tournant historique, l'Europe "remet son titre en jeu" et prend le risque de réinventer son aventure. Par son ampleur, l'élargissement en cours emporte plus de risques et suppose plus d'ambition que les précédents : l'Europe à 25 ou à 30, ce n'est pas l'Europe des Quinze étendue à d'autres territoires, c'est une nouvelle Union politique à inventer. Comment réussir ce projet c'est ce qui doit être explicitement proposé à aux citoyens en ce début de 21ème siècle.

### L'Union élargie comme projet

La nouvelle Europe qui est devant nous répond à un événement géopolitique exceptionnel : la chute du Mur de Berlin qui a marqué la fin de la division du monde en deux blocs antagonistes. Le rêve européen d'une communauté politique dans laquelle les nations cessent de s'opposer par leurs différences pour en faire un instrument d'enrichissement collectif, peut désormais être proposé à l'ensemble du continent. L'adhésion des peuples des pays candidats à leur intégration dans l'Union, en dépit des lenteurs et des frustrations inhérentes à la période de négociation, témoigne du pouvoir d'attraction de son projet. Ni fatalité historique ni obligation morale, la Grande Europe naît de la rencontre entre la rupture historique de 1989 et la force d'attraction du projet semi-séculaire d'union européenne. Mais il lui faudra s'imposer comme cadre de stabilité et comme espace de prospérité partagée pour dépasser les réticences envers une union politique "sans cesse plus étroite". C'est dire si elle appelle citoyens et dirigeants de tous les Etats concernés, anciens et nouveaux adhérents, à se

mobiliser pour construire un ensemble politique qui renouvelle le projet d'union dans le respect des différences.

Ce projet demandera à tous lucidité et détermination, tant sont considérables les défis à relever. Le défi du nombre, évidemment, qui fera du club restreint de l'Europe des débuts une assemblée au fonctionnement plus formel. Mais surtout le défi de l'hétérogénéité : l'Union va former société entre des populations que séparent non seulement des inégalités économiques et sociales considérables, mais aussi des expériences historiques divergentes qui les ont marquées en profondeur. Aucune loi ne stipule que l'Europe est destinée à réussir ses rendez vous avec l'Histoire ; il suffit de se souvenir des suites du Congrès de la Haye en 1948 et de l'échec de la Communauté Européenne de Défense en 1954 pour mesurer les obstacles sur le chemin d'une Europe politique. Avoir à l'esprit que l'Union peut se perdre sur le chemin de l'unification d'une Europe élargie est une invitation au réalisme, à la détermination et à la générosité.

Mais lucidité n'est pas défaitisme. Les succès du projet européen depuis la création de la CEEA en 1951 sont là pour nous en prémunir. Dans le même temps où elle passait de 6 à 15 Etats membres, L'Europe a réussi à consolider l'économie de marché et à devenir le premier ensemble mondial, tout en développant une solidarité qui a assuré la convergence entre les situations les plus disparates. Chez tous, elle a maintenu un niveau élevé de protection sociale et jeté les bases d'un dialogue entre partenaires sociaux à l'échelle de l'Union toute entière. Le grand projet de monnaie unique, devenu réalité pour la plupart des citoyens, a parachevé l'édification d'un ensemble économique original tout en fournissant le symbole le plus fort de l'intégration politique qu'il appelle.

Les développements intervenus, depuis le Traité de Maastricht, en politique étrangère et dans la direction d'un espace intégré de liberté, de sécurité et de justice, indiquent que l'Union est préparée à aborder de front les questions difficiles que pose l'intégration politique. L'ampleur de l'élargissement en cours démontre que ces progrès, bien que parfois chaotiques, n'ont pas entamé le pouvoir d'attraction du projet européen. Indiscutablement, l'Union est capable de réussir sa mutation et de constituer un ensemble continental ouvert et solidaire. A la condition toutefois qu'elle sache s'inspirer de ce qui lui a si bien réussi jusqu'à présent, et qui tient pour l'essentiel à deux choses : le réalisme des objectifs et une méthode politique originale.

Le réalisme, c'est accepter que "l'Europe ne fait bien qu'une chose à la fois" et savoir se limiter aux objectifs qu'un désaccord raisonnable entre les Etats peut rendre consensuels. Cette règle, valable pour tous, n'exclut pas une "différenciation" permettant aux Etats les plus résolus d'explorer les voies de l'intégration pour les proposer ensuite aux autres. Quant à l'originalité de sa méthode politique, c'est d'avoir su dépasser la simple coopération entre Etats souverains en faisant confiance à des institutions communes supranationales pour faire avancer l'Union et pallier ses difficultés.

S'inspirer de cette expérience pour la construction de la Grande Europe n'est pas cultiver la nostalgie ou l'immobilisme : cette construction nécessitera des efforts considérables d'imagination, la mobilisation de moyens importants et des compétences communes excédant le strict champ de l'intégration économique. Tout cela fera évoluer le mode de fonctionnement de l'Union, mais ne doit pas conduire à faire n'importe quoi sous prétexte d'innovation : le simple bon sens commande de s'inspirer de ce qui a réussi pour affronter les défis de l'avenir. L'enjeu de la Constitution, lorsqu'elle sera soumise à la ratification sera précisément de

concilier la fidélité aux équilibres institutionnels originaux et leur adaptation aux données de la Grande Europe. Mais la première condition pour réussir la Grande Europe reste de choisir des objectifs réalistes, c'est à dire à la portée de tous ses membres.

### **Les objectifs d'une Europe élargie.**

En premier lieu, cette Europe devra réussir l'intégration d'Etats et de peuples que séparent d'importantes disparités économiques et sociales, mais aussi des traditions politiques et culturelles héritées d'expériences divergentes. A l'heure où les gouvernements sont tentés de se replier sur le diptyque compétition/coopération, l'Europe doit se souvenir qu'elle s'est construite sur une solidarité active, dont la *convergence* est le maître mot.

En second lieu, pour que les Européens forment société et développent un "vouloir vivre ensemble" original, il leur faut apprendre à se connaître et à se faire confiance. Cela suppose la confrontation des différences pour construire un espace de valeurs partagées, base d'une citoyenneté active sur laquelle appuyer la démocratie européenne.

En troisième lieu, la Grande Europe ne peut se contenter d'être une construction introvertie : la sécurité qu'elle doit à ses citoyens, ses relations avec ses voisins, les responsabilités que lui confèrent son histoire et sa dimension lui imposent d'être ouverte sur le monde et d'y faire prospérer le message universel de tolérance et de compréhension entre les peuples dont sa propre expérience est porteuse.

#### *Un cadre pour le développement durable.*

Le fonctionnement du marché unique ne peut s'accommoder d'écarts excessifs de développement, sources de tensions protectionnistes qui conduiraient, sous la pression des opinions publiques, à la réapparition des frontières internes. Réduire ces écarts pour les rendre compatibles avec la libre circulation suppose une mobilisation des fonds structurels grâce auxquels l'Europe des Quinze a réussi à intégrer ses économies les plus retardataires. Ces instruments doivent certes être adaptés aux spécificités des nouvelles zones défavorisées et à l'absence de structures et de corps intermédiaires qui caractérisent les économies et les sociétés en transition. Mais ce serait une dangereuse illusion que de les ramener à un rôle marginal, ou de minimiser l'effort financier que nécessitera la cohésion de la Grande Europe.

Tout au long de cette aventure, sera nécessaire l'adhésion des peuples qui ont besoin d'être rassurés sur la capacité de l'Union à promouvoir la prospérité et la croissance économique, à assurer un niveau élevé d'emploi et de protection sociale, à maintenir des conditions de travail acceptables et à respecter l'environnement et le cadre de vie. Tous ces objectifs seront certes inscrits dans la future Constitution –ils le sont déjà dans les Traités actuels- mais ils ne seront ni tangibles ni crédibles sans politiques communes. L'Union élargie sera sollicitée pour remédier aux insuffisances actuelles de sa coordination économique afin de retrouver le chemin de la croissance, soutenir l'effort de recherche et d'innovation inscrit dans la stratégie de Lisbonne et pourvoir au financement des grands réseaux européens d'infrastructure qui faciliteront et accéléreront les échanges, tout en minimisant les nuisances qui les accompagnent trop souvent. Même si l'hétérogénéité de ses membres et les difficultés de la décision à 25 ou à 30 ne lui permettront probablement pas d'aller très loin dans cette régulation interne, elle devra en assurer le minimum nécessaire au maintien d'un espace interne ouvert.

Pour y parvenir, la tentation est grande, chez les Etats membres, de s'en remettre à un savant dosage entre la compétition et la coopération qui aurait pour avantage de limiter à la fois les compétences de l'Union et l'effort de solidarité budgétaire correspondant. Y céder serait renoncer au mode européen original de conciliation entre le dynamisme de l'économie de marché et la recherche de la cohésion et de la justice sociale, ce que ressentiraient comme une régression les opinions publiques.

C'est le triptyque compétition/coopération/solidarité qui a permis d'intégrer les zones les plus en retard de l'Europe des Quinze en donnant à tous les Européens le sentiment concret de former une communauté politique. Occulter la dimension de la solidarité et l'effort financier qu'elle implique ferait claudiquer l'Union en y aggravant les tendances centrifuges. La solidarité suppose le maintien de politiques communes pour lesquelles les institutions communes, et en particulier la Commission, doivent disposer de compétences, de pouvoirs et de moyens suffisants. Si la simple coopération intergouvernementale peut se justifier dans certains domaines, elle n'est pas adaptée à la gestion des biens communs que sont le marché et la monnaie unique, ainsi que la cohésion sociale des Européens.

### *Un espace de valeurs partagées.*

Les premières réunions entre les responsables politiques de l'Union élargie et l'expérience de la Convention elle-même confirment qu'un des risques majeurs pour la Grande Europe est l'incompréhension, et que celle-ci peut rapidement tourner à l'aigreur. Beaucoup sépare ses différents membres : les langues, les traditions, l'histoire récente ou ancienne, les solidarités de voisinage, etc. Jusqu'à présent l'Union européenne s'est contentée de gérer ses différences par une posture tolérante vis à vis des spécificités nationales ou locales, qui confinait parfois à l'indifférence. Il est improbable qu'elle puisse se contenter à l'avenir d'une attitude aussi distanciée.

Elle aura besoin d'un langage commun pour affronter des questions nouvelles pour elle, telles que le traitement des minorités, les relations transfrontalières, le rapport à la souveraineté, ou les craintes spécifiques des petits pays pour leur sécurité et leur intégrité. Il ne s'agira pas d'unifier les cultures. Bien au contraire, on attend de l'Europe qu'elle serve de rempart contre le risque de nivellement culturel que comporte la globalisation et que, de l'union, naisse paradoxalement la consolidation de la différence. C'est en tout cas ce qu'expriment spontanément la plupart des Européens lorsqu'ils réclament une multiplication des formes d'échanges entre professions, collectivités territoriales et groupements culturels comme un moyen d'occuper plus complètement l'espace riche de potentialités que leur ouvre l'Union.

Le dialogue et l'approfondissement des différences ne se développeront pas spontanément. Ils appellent une politique qui encourage les échanges et la production culturelle, soutienne le développement des connaissances et des travaux de recherche, appuie enfin la constitution de réseaux permettant à la fois la confrontation entre les cultures et l'organisation de leur résistance à l'uniformisation.

Cette compréhension doit déboucher sur une citoyenneté européenne puisant à la source du multiculturalisme et de l'échange, qui est la partie vivante de l'héritage européen : c'est du respect des différences qu'est née l'affectio societatis des Européens et le projet d'union politique qui les réunit dans la Grande Europe. C'est à partir de là que pourra

prosperer une démocratie que le développement des actions de l'Union appelle, et qui pourrait contribuer à neutraliser le "désenchantement démocratique" affectant ses Etats.

La construction d'un espace multiculturel de valeurs partagées aidera les Européens à renouer avec leur tradition d'universalisme en revisitant les apports qui ont nourri les cultures d'une terre de passage dont le mythe fondateur, Europe, est celui d'une immigrante venue de l'autre rive de la Méditerranée. Mieux armés pour se comprendre eux-mêmes, les Européens seront aussi mieux placés pour comprendre le reste du monde.

*Une zone active de paix et de sécurité.*

Aussi préoccupée qu'elle soit nécessairement de sa cohésion interne, l'Union élargie ne peut se limiter à un projet introverti.

D'abord parce qu'elle doit à ses citoyens de garantir leur sécurité, lorsque celle-ci dépasse la capacité d'action des Etats nationaux ou est compromise par les effets de la construction européenne. La lutte contre le crime international, le terrorisme, mais aussi les atteintes à l'environnement et à la qualité de la vie, les discriminations et les situations d'exclusion, ne sont pas uniquement des enjeux propres à l'Union : ils supposent de sa part une action internationale, à l'égard de ses voisins immédiats comme de la communauté internationale. L'Union a d'ailleurs d'autres intérêts à défendre : ceux qui touchent au fonctionnement de son marché intérieur et son ouverture sur l'extérieur, au statut international de sa monnaie, à la promotion de ses cultures, au développement de ses activités, des produits de sa recherche et de sa création..

Ensuite parce que son histoire lui lègue des engagements qu'elle doit respecter : l'aide au développement qui doit d'autant plus être consolidée que l'élargissement à l'Est a suscité des craintes, la solidarité transatlantique toujours incontournable mais qui tourne vite à la pomme de discorde entre les Etats membres.

En troisième lieu, parce que ses voisins immédiats sont plus pauvres et qu'elle ne saurait se concevoir comme un îlot de prospérité protégé par un nouveau "Mur", qui ne suffirait d'ailleurs pas à assurer sa sécurité.

Enfin parce qu'elle concentrera le quart du PIB de la planète – ce qui lui interdit de se désintéresser de l'ordre international. Au contraire, la réussite d'un ensemble politique fondé sur la paix, le respect mutuel et le dialogue entre les cultures suscitera une attente qui ne pourra que se développer au fur et à mesure qu'avancera le projet de l'Union élargie.

Ces réalités extérieures ne peuvent être éludées. Vis à vis de ses citoyens comme de ses voisins, elles créent pour l'Union une obligation de résultat. Mais l'Europe ne sera pas forte à l'extérieur si elle reste divisée à l'intérieur. Inversement, le succès de son intégration lui imposera une efficacité équivalente vis à vis des pays qui l'entourent. Pas plus que pour sa cohésion interne l'Union ne pourra se contenter d'une simple coopération intergouvernementale : elle n'évitera pas de limiter la règle de l'unanimité et de développer la confiance dans les institutions communes pour défendre l'intérêt commun. Soyons plus précis : ce domaine n'est ni celui de la politique étrangère commune ni celui de la politique commune de défense, qui relèvent toutes deux de choix autonomes. Les mécanismes spécifiques à ces deux politiques ne s'appliquent pas aux relations extérieures de l'Union élargie qui sont le volet externe de son intégration interne.



## **Un projet exemplaire.**

Le projet de l'Union élargie, tel qu'il vient d'être décrit, peut réunir tous les Européens. Il consiste à considérer qu'il existe un minimum de mise en commun en deçà duquel l'Europe politique se renierait elle-même, même si le contenu de ce "minimum" peut être discuté et peut évoluer. Il doit en tout cas garantir la pérennité du modèle européen de synthèse entre l'économique et le social, d'approfondissement du dialogue entre les cultures, de promotion de la démocratie, et de prise en charge des droits et devoirs internationaux que suscite son approfondissement interne. Même envisagées avec un réalisme prudent, les implications de ce projet sont considérables et font appel à toutes les ressources de volonté, d'intelligence et de générosité dont les Européens sont capables.

Il ne manquera pourtant pas de critiques pour lui reprocher un manque d'ambition. Par rapport aux larges ouvertures du Traité de Maastricht, souvent restées à l'état de perspectives, le projet de Grande Europe peut apparaître comme une pause, voire un coup d'arrêt. On déplorera le sacrifice de "l'Europe puissance" à "l'Europe espace", l'absence d'un véritable "gouvernement économique", un "déficit d'Europe sociale", et bien d'autres choses encore. Toutes ces critiques sont pertinentes et il faudra pallier les carences qui les fondent. Mais le "quand" et le "comment" posent un sérieux problème de méthode. Nous avons appris que le mieux est l'ennemi du bien et qu'à proclamer des objectifs qui ne sont pas suivis de réalisations, on désespère les citoyens ce qui peut être mortel pour l'idée européenne. Si l'Union, confrontée à une hétérogénéité sans précédent, au désenchantement démocratique dans tous ses Etats, à la dégradation de l'affectio societatis dans toutes ses sociétés, ne propose rien d'autre que la fuite en avant, elle risque d'y perdre le minimum de légitimité démocratique qu'elle a su acquérir jusqu'à présent.

En revanche, si elle parvient à se fixer des objectifs réalistes et valables pour tous, elle aboutira à des réalisations exemplaires à un double titre :

- vis à vis du reste du monde qui, dans le désordre international actuel, ne manquera pas de voir dans la Grande Europe en progression un message d'espoir,
- vis à vis des peuples européens, à qui sera démontré qu'ils n'ont rien à craindre des autres et que la poursuite de l'intégration sera bénéfique pour tous.

Mais, parler de "poursuivre l'intégration" suppose que les voies en aient été explorées au moment où la confiance sera suffisante pour que tous décident de s'y engager. C'est poser ainsi la question du *moteur* de la construction européenne au delà du minimum de régulation nécessaire à sa cohésion. C'est aussi mettre en perspective la différenciation dans le degré d'engagement des uns et des autres, afin de permettre à ceux qui le souhaitent d'explorer des voies qui préparent l'avenir de tous.

***Jean Nestor, vice-président de Notre Europe***

### III - AU-DELA DE L'ELARGISSEMENT

Tout au long d'un chemin difficile, la construction européenne a fondé ses impressionnantes réussites sur une succession de projets. La destination finale était inconnue, pas par manque d'ambition ou de réflexion, mais parce qu'on n'était pas en mesure de s'accorder dessus. Pour les uns, dès le début, on bâtissait une véritable fédération, les « Etats-Unis d'Europe ». Pour d'autres, attachés avant tout aux Etats, un tel projet aurait été inacceptable. Pourtant, ces deux conceptions opposées, et toutes celles qui mêlaient, en proportions diverses, les modèles fédéral et national, pouvaient se retrouver sur les ambitieux projets qui ont jalonné l'histoire de la Communauté, puis de l'Union européenne.

Participer à la construction européenne, c'est unir les Européens à travers des réalisations concrètes : le marché commun, d'abord ; puis l'union douanière, la politique agricole commune, l'achèvement du marché unique, la libre circulation des personnes, la mise en place de l'euro. Adhérer à l'Union européenne, ce n'est pas se fondre dans une entité étatique, c'est rejoindre une communauté de projet qui a choisi de décider ensemble et démocratiquement dans un certain nombre de domaines essentiels.

Le texte de la Convention, pour peu que la conférence intergouvernementale qui s'ouvre en octobre le laisse à peu près intact, formera le socle de la Grande Europe, le contrat démocratique qui unira, dès l'année prochaine, les peuples de 25 États, et qui est appelé à en embrasser d'autres encore au cours de la décennie qui vient. Ainsi, le rêve d'une Europe unifiée, pacifiée et démocratique est en passe de se concrétiser.

A l'heure où naît la Grande Europe, pourtant, il faut également reconnaître qu'elle ne sera pas en mesure de satisfaire toutes les attentes d'Europe que de nombreux Européens ressentent face à la mondialisation et aux événements internationaux. Pour longtemps encore, la Grande Europe sera incapable de mener en commun une politique économique, fiscale et sociale forte et cohérente : les situations de fait sont trop différentes d'un bout à l'autre du continent. De même, la Grande Europe jouera, en tant que telle, un rôle dans les affaires du monde, mais elle ne sera pas en mesure, dans un avenir prévisible, de définir une politique étrangère commune cohérente et efficace. Ce qui a échoué à 15 a peu de chances de réussir à 25 ou plus. Il en va de même pour la défense.

Ceux qui veulent aller plus loin dans l'intégration doivent pouvoir le faire. La construction européenne a avancé parce que ceux qui voulaient aller de l'avant ont pu le faire. A l'exception notable des pays sous le joug du communisme ou de dictatures, les Etats qui sont restés en-dehors l'ont choisi, et ont pu rejoindre le train en marche par la suite. L'Union s'agrandissant, il est apparu que tous les Etats membres ne souhaitent pas avancer au même rythme. Diverses formes de flexibilité ont été trouvées.

Elément central du succès de la construction européenne par le passé, l'intégration différenciée doit rester un outil à l'avenir. Tous les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas prêts à franchir dès maintenant un pas supplémentaire dans l'intégration. C'est une réalité incontournable. Quelles que soient les raisons invoquées par les Etats, elles doivent être regardées comme légitimes. Mais on voit mal ce qui justifierait qu'ils puissent empêcher d'autres partenaires de décider souverainement de jouer les éclaireurs et d'ouvrir des voies que tous finiront peut-être par emprunter.

## **La différenciation : une clé du succès de l'intégration européenne**

### **Une différenciation au service de l'intérêt commun**

Par « différenciation » ou « intégration différenciée », on désigne ici les différentes modalités selon lesquelles les Etats membres ont construit leurs relations avec les entités supranationales européennes successives, de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) à l'Union Européenne d'aujourd'hui.

Alors que la réalité qu'elles décrivent n'a fait que gagner en diversité – et en complexité – au fil de la construction européenne, ces expressions, utilisées ici de manière descriptive, sont chargées de connotations négatives. Très généralement, le mot même de différenciation peut heurter là où l'affirmation de toute différence entre Etats membres est mal vécue. C'est particulièrement vrai dans les pays d'Europe centrale et orientale qui rejoindront l'Union européenne l'an prochain. Tout nouvel élan de l'intégration perçu comme risquant de les exclure serait certainement très mal vécu. On agiterait le spectre d'une Europe à deux vitesses, d'une Europe de première classe, réservée aux riches, s'opposant à une Europe de seconde classe où seraient cantonnés les mauvais élèves. Peut-être même parlerait-on, non sans exagération, d'un nouveau « rideau de fer » divisant une Europe à peine réunifiée.

Il ne faudrait pas pour autant qu'au nom d'un « principe d'égalité des Etats membres » mal compris<sup>1</sup>, on empêche tout mouvement de différenciation en l'interprétant comme une rupture de cette égalité. Pour compréhensible qu'elle soit, la position qui assimile la différenciation à une forme de ségrégation ou d'exclusion ne doit pas verrouiller le débat. Symétriquement, les craintes dont elle est le reflet doivent être prises en compte si l'on veut que l'intégration différenciée atteigne son but sans provoquer de néfastes turbulences. Faute d'avoir pris en compte ce type de réticences, le projet présenté en 1994 par Karl Lamers et Wolfgang Schäuble, qui comportait des avancées majeures pour l'intégration a cristallisé les oppositions autour du concept de « noyau dur ».

Soupçonnés alternativement de provoquer la division ou d'émaner d'une volonté de domination, les mécanismes d'intégration différenciée ont pourtant toujours été au cœur de la construction européenne et ont contribué de façon décisive à son succès.

### **Une constante historique**

Il n'est pas besoin ici de rappeler les étapes successives de l'intégration européenne mais un survol rapide de l'histoire récente de notre continent démontre à l'envi que l'Europe a toujours avancé grâce à des éclaireurs. A chacune de ces étapes, les Etats européens, pour autant qu'ils fussent libres, ont fait un choix : participer ou ne pas participer – ou, parfois, se joindre au groupe mais selon des modalités particulières. Le Royaume-Uni, invité dès la Conférence de Messine à participer à la grande aventure commune, en est la meilleure illustration. La Communauté Economique Européenne forma ainsi l'avant-garde d'une Europe occidentale qui s'était déjà organisée sur des bases plus larges (et moins intégrées) par ailleurs : OEEC/OCDE dans le domaine économique, Union de l'Europe Occidentale dans le champ de la défense.

---

<sup>1</sup> On se permettra ici une référence à: Max Kohnstamm et Guillaume Durand: [Common nonsense – Defusing the escalating 'Big versus Small' row](#), EPC Convention Commentary (12 mai 2003). Disponible sur le site du European Policy Centre : [www.theepc.net](http://www.theepc.net) (The Europe We Need / Convention / Commentary).

Par la suite, le marché unique fut le dernier grand projet partagé par tous. L'espace de libre circulation (Schengen) et la mise en place de la monnaie unique, événement historique s'il en est, ne faisaient pas l'unanimité parmi les Etats membres et ont donc été réalisés par un groupe de pionniers. Plus récemment, les progrès, encore timides, effectués dans le domaine sensible de la défense ont été le fait d'un nombre restreint d'Etats membres. Aujourd'hui, il apparaît de plus en plus clairement que certains progrès, (notamment dans le domaine de la politique économique et de la politique étrangère et de défense, ne seront pas soutenus par les 25 Etats de la Grande Europe.

### **La différenciation comme expression supérieure de la subsidiarité**

Elément dynamique essentiel à la poursuite de la construction européenne, la différenciation doit en réalité être vue comme la seule façon de concilier la volonté d'intégration des uns et la souveraineté des autres. C'est, à l'évidence, le droit le plus strict de chaque Etat membre de ne pas accepter un pas supplémentaire dans l'intégration européenne, et cela d'autant plus que le domaine concerné est sensible pour les opinions nationales.

Ainsi, il serait déraisonnable de prétendre imposer l'euro à un Etat membre si ses citoyens en ont exprimé le rejet. La monnaie est avant tout affaire de confiance. Négliger cet aspect central serait aussi inacceptable politiquement que dangereux pour la stabilité monétaire de la zone euro. Il serait tout aussi léger de prétendre construire une politique étrangère contre la volonté des peuples. Les sondages montrent avec une remarquable constance que les citoyens de la plupart des Etats membres sont prêts à abandonner ce qu'il reste de la souveraineté de leur pays en matière de politique étrangère. Pour autant, cet accord est loin d'être unanime et les Britanniques, par exemple, rejettent cette perspective avec tout autant de constance. Entre le chemin difficile de la reconstruction à l'échelle européenne de pans de souveraineté perdus par les Etats et la gestion solitaire des marges de manœuvre qui leur restent, l'alternative est posée mais la solution ne saurait être imposée.

Pour illustrer l'idée que la différenciation est la clé de l'équilibre entre l'intégration et la souveraineté, on peut prendre le cas limite de la relation entre la Suisse et l'UE, qui serait un modèle de différenciation sans intégration politique. Dans un certain nombre de domaines, la Confédération a choisi l'intégration. Ainsi, en pratique, la Suisse est largement intégrée au marché unique et à ses règles. Pour autant, ce partenaire de l'Union, jugeant que les coûts de la supranationalité étaient supérieurs aux avantages, a conservé sa souveraineté dans les domaines monétaire, agricole ou de l'immigration. Le prix est élevé, puisque la Suisse ne participe pas à la prise de décisions qui s'appliquent *de facto* à elle, mais la question de l'adhésion à l'Union a été largement débattue à plusieurs reprises et le choix de rester en dehors fut bien celui du peuple suisse. L'essentiel, c'est que la possibilité d'intégrer l'Union soit (et demeure) ouverte.

### **La différenciation : un concept pour l'avenir**

L'élargissement en cours est l'aboutissement d'une formidable espérance : la réunification d'un continent trop longtemps divisé. La Convention a donné à cet élargissement une base institutionnelle solide en renforçant les mécanismes démocratiques de l'Union. Pour autant, il n'y a aucune raison de penser que l'Europe à 25 telle qu'elle est envisagée par le projet de Traité constitutionnel marquerait l'achèvement du projet européen – bien au contraire.

Aucune raison non plus de croire que la différenciation, qui fut nécessaire par le passé pour faire avancer l'ambition européenne, deviendrait inutile dans une Europe à la fois plus vaste est plus diverse – bien au contraire.

On ne peut nier que, dans la Grande Europe qui comptera dès 2004 25 Etats membres<sup>2</sup>, les situations de fait sont extrêmement diverses. Mais au-delà de situations différentes, il n'est pas illégitime que les ambitions des 25 Etats membres ne soient pas identiques – et, a fortiori, que leurs perspectives temporelles ne soient pas les mêmes. Cela a toujours été le cas dans l'histoire de la construction européenne. La Communauté Européenne de Défense (CED) est à ce titre un exemple intéressant. Considérée comme une perspective réaliste par l'Allemagne, l'Italie et le Benelux au début des années 1950, elle était en revanche inacceptable pour la France de l'époque qui l'a fait échouer. Cinquante ans après, presque aucun Etat membre ne partage l'enthousiasme qui avait présidé à la naissance de la CED et c'est par une politique des petits pas que l'Europe reprend le chemin de l'intégration en matière militaire. De même, les citoyens des différents Etats réagissent de façon différente aux perspectives d'intégration selon que leur pays est membre ancien ou récent de l'Union, même s'il serait simpliste d'en déduire que les plus anciens seraient nécessairement plus intégrationnistes que les derniers venus.

Plus fondamentalement, chaque Etat est toujours entré dans l'Union avec sa vision propre du devenir commun. Il est incontestable que la France a constamment cherché à reconquérir à travers la construction européenne l'influence internationale qu'elle avait perdue. Pour autant, il n'y a à l'évidence aucune raison que le projet européen se conforme à la vision ou aux exigences d'un seul Etat – fût-il la France... Par définition, ce projet ne peut être le fruit que d'une vision commune. Mais, l'intégration progressant, les desseins les plus largement partagés se sont réalisés ou sont en passe de l'être. Ceux qui restent en débat – politique économique et sociale, politique extérieure et de défense – touchent au cœur de l'histoire et de la cohésion sociale des Etats membres. Il n'est dès lors pas étonnant que, lorsqu'il s'agit de définir la prochaine étape de l'intégration, les divergences apparaissent aujourd'hui plus visiblement. Même si l'exercice est assurément plus délicat dans une Europe à 25, il importe avant tout de tenter de reconnaître ces divergences, pour mieux les dédramatiser, les dépasser quand c'est possible, et les assumer dans le cas contraire.

Car il serait erroné de penser que la Grande Europe marque la fin de l'histoire européenne. Elle en constitue indéniablement une étape majeure, permettant pour la première fois dans l'Histoire l'émergence d'une véritable communauté de projet à l'échelle de notre continent, elle n'épuise pas tous les « besoins d'Europe », tous les « désirs d'Europe » qui s'expriment dans de nombreux domaines. Partout, les Européens veulent une Europe qui soit plus efficace pour relancer la croissance et combattre le chômage et l'exclusion. Partout, ou presque, les Européens souhaitent que l'Europe soit unie pour faire entendre sa voix sur la scène internationale. Cette belle unanimité de principe ne doit pas occulter des divergences radicales quant à la voie à suivre – qu'il s'agisse du modèle économique et social à promouvoir ou de la vision de l'ordre international que défendrait l'Union. Pourtant, dans des domaines où les attentes des citoyens sont aussi fortes, l'Union doit avancer. Cela implique de rompre avec deux logiques opposées mais également sans issue : d'une part, la prétendue nécessité d'avancer toujours ensemble et d'un même pas, synonyme d'immobilisme et d'impuissance pour l'Union, de frustration pour les citoyens ; d'autre part, la définition d'un projet par trop

---

<sup>2</sup> La Lettonie ayant, le 20 septembre 2003, ratifié par référendum le traité d'adhésion, cette perspective est désormais, à moins d'un incident fort improbable au cours du processus de ratification dans un Etat membre, une réalité.

fermé et exclusif risquerait de devenir une source de tensions au sein de la Grande Europe, voire une menace pour sa cohésion. C'est donc une forme de flexibilité à la fois ambitieuse et ouverte que doivent choisir ceux qui veulent répondre aux aspirations des citoyens européens sans mettre en péril l'édifice patiemment construit au cours des dernières décennies.

### **Les voies de la flexibilité : l'embarras du choix**

La Convention a fait le choix d'une voie moyenne. Il pouvait difficilement en être autrement dans une assemblée où étaient représentés à égalité les 15 Etats membres actuels, les 10 Etats appelés à rejoindre l'Union dès l'an prochain, ainsi que la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie aux perspectives d'adhésion moins immédiates. Le projet de Traité constitutionnel élaboré par la Convention représente donc, à peu de choses près, le maximum de ce qu'il est aujourd'hui possible de faire tous ensemble dans l'Europe à 25. Pour forger ce consensus, au demeurant fragile, chacun a dû faire des concessions. Les moins intégrationnistes ont ainsi bloqué certaines réformes demandées par ceux qui voulaient aller de l'avant. Ainsi, les avancées sont nombreuses mais rarement aussi ambitieuses que beaucoup l'auraient désiré. Le domaine de la politique étrangère est, à cet égard, emblématique : la position franco-allemande en faveur de la généralisation de la majorité qualifiée, soutenue également par la Commission européenne, un certain nombre d'autres Etats membres et de très nombreux parlementaires nationaux et européens, était incontestablement majoritaire à la Convention. Pour autant, elle était loin de recueillir le consensus des conventionnels et fut donc abandonnée.

Mais, donnant des gages à ceux qui demandaient plus de souplesse et affirmaient leur volonté d'aller plus loin, la Convention a également maintenu et renforcé les mécanismes existants d'intégration différenciée, tout en en créant d'autres. Ainsi les Etats membres qui veulent poursuivre par l'intégration différenciée ce qu'ils n'ont pu réaliser à 25 disposent-ils d'une panoplie plus vaste que jamais. Nous les rappelons ici brièvement, sans prétention à l'exhaustivité. Dans le cadre du nouveau Traité constitutionnel, on trouve :

- **L'intégration différenciée *ad hoc* au sein des Traités : *opt-ins* et *opt-outs*.** Cet outil s'est avéré être une solution transitoire utile par le passé mais sa multiplication rendrait invivable une Union où chacun ne prendrait que ce qui l'intéresse, détruisant au passage l'idée fondatrice d'une véritable Communauté d'Etats et de citoyens.
- **Les coopérations renforcées :** le projet de Traité constitutionnel a apporté des améliorations aux dispositions existantes, rendues moins restrictives. Pour autant, des contraintes demeurent nombreuses et les possibilités d'utilisation, bien que réelles, sont souvent très sectorielles. Souvent vue comme une arme de dissuasion, ce mécanisme restera-t-il l'Arlésienne de la construction européenne ou offre-t-il de réelles possibilités d'avancer ?
- **Les nouveaux instruments dans le domaine de la défense :** les « coopérations structurées » ; les clauses de solidarité (en cas d'agression terroriste) et de défense mutuelle. Ces possibilités sont certes utiles car elles permettent d'ancrer des questions de défense dans le Traité constitutionnel, mais ces instruments restent vides de sens tant qu'ils ne sont pas mis au service d'une politique étrangère.
- **Les nouveaux outils en matière économique :** l'eurozone et sa représentation extérieure. Une solution ambiguë pour la coordination interne, une amélioration qui demeure insuffisante pour la représentation européenne dans les institutions financières internationales.

Par ailleurs, des formes multiples d'intégration différenciée sont possibles en dehors de ce Traité constitutionnel. Certaines ont déjà été utilisées, d'autres restent hypothétiques. Les formes institutionnelles correspondantes sont variables, s'étendant de la simple coopération intergouvernementale entre Etats membres de l'Union jusqu'à la création d'une véritable fédération :

- **La coopération intergouvernementale hors traités** : déjà utilisée pour le Traité de Schengen à son origine, elle a prouvé qu'elle pouvait être un élément de dynamisme pour l'ensemble de l'Union en se coulant ensuite dans son moule. Pour autant, ce mode de fonctionnement recèle à l'évidence un risque pour la cohésion de l'Union.
- **Les « relations privilégiées »** (triangles ou duos) : généralement évoqués comme une coopération intergouvernementale renforcée au sein de l'Union, ces constructions demeurent informelles. En règle générale, elles n'ont abouti qu'à des avancées ponctuelles (initiative franco-britannique « de Saint-Malo » en matière de défense) voire sont demeurées largement symbolique – comme le « triangle de Weimar » formé par la Pologne, la France et l'Allemagne. Plus récemment, les appels se sont multipliés pour une coopération systématique entre le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne en matière de politique étrangère, considérée comme le seul moyen de faire advenir une politique étrangère de l'Union. Ces propositions ont suscité des réactions négatives de la part des autres Etats membres qui craignent de se voir exclus de la définition d'une telle politique. Elles sont fondées sur l'idée, qu'il faut peut-être réexaminer, que rien n'est possible en matière de défense et de politique étrangère et de défense en Europe sans une participation du Royaume-Uni.
- **La piste franco-allemande** : relation bilatérale fondatrice et exceptionnellement fructueuse pour la construction européenne par le passé, la coopération franco-allemande a connu récemment des hauts et des bas. Entre l'essoufflement d'un moteur qui peine à entraîner l'ensemble de l'Union élargie et des initiatives conjointes importantes dans le cadre de la Convention, y a-t-il de réelles perspectives pour une intégration à deux ? Faut-il s'orienter vers une coopération visant avant tout à l'efficacité – par une politique de petits pas concrets à deux – ou bien s'inscrire dans le cadre ambitieux, évoqué notamment par Pascal Lamy et Günter Verheugen en janvier dernier, d'une « Union franco-allemande » ? Comment s'assurer qu'une éventuelle percée franco-allemande soit au service de l'Union dans son ensemble – et soit perçue comme telle plutôt que comme une volonté des deux poids-lourds de l'Europe de se dégager de leurs obligations communautaires ?<sup>3</sup>
- Enfin, il est difficile de ne pas citer l'attrait, minoritaire mais toujours soutenu, d'un **modèle fédéral « pur »** qui impliquerait la construction d'une fédération « classique » entre un nombre restreint d'Etats membres de la Grande Europe.

Cette liste démontre, s'il était besoin, que ce ne sont pas les instruments qui font défaut, mais bien plutôt la volonté politique d'approfondir l'intégration. Si émergeait une telle ambition, ses partisans auraient l'embarras du choix quant à la méthode politique et à la technique juridique à utiliser.

---

<sup>3</sup> Pour une discussion de ces questions, on consultera fort utilement les conclusions du groupe de réflexion sur la France et l'Allemagne dans l'Union européenne de demain : 'France et Allemagne en Europe : le leadership se mérite'. A paraître bientôt sur le site d'Europartenaires : <http://www.europartenaires.info-europe.fr>

## **Vers une véritable Europe politique**

Face à cette pléthore d'instruments possibles, il faut d'abord dégager les conditions d'une intégration différenciée efficace, qui mettrait l'énergie de quelques-uns au service de l'Union dans son ensemble. Deux nécessités absolues s'imposent :

- **Agir en cohérence avec la Grande Europe.** Celle-ci ne pourra pas tout faire. Le fonctionnement d'un immense marché intégré qui, au-delà d'un espace de concurrence, soit également un espace démocratique de coopération et solidarité uni sur la scène internationale pour les questions qui sont de son ressort, est déjà un défi considérable. Mais cette Grande Europe fixe un cadre, c'est-à-dire, d'une part, des normes juridiques et des principes politiques et, d'autre part, une obligation mutuelle de loyauté envers l'Union dans son ensemble comme envers chaque Etat membre. Le dialogue permanent est une nécessité et chaque partenaire doit pouvoir participer à un projet d'avant-garde s'il le souhaite ou, à tout le moins être convaincu de la légitimité d'une avant-garde qu'il aurait décidé de ne pas rejoindre.
- **Rencontrer les attentes des citoyens.** L'existence d'une demande d'Europe n'est plus à démontrer. Ce qu'il importe de saisir, c'est qu'il pourrait s'avérer périlleux, pour le projet européen dans son ensemble, de ne pas y répondre. Si la Grande Europe ne peut pas ou ne veut pas agir, cela ne doit pas empêcher ceux qui le désirent de construire ensemble un espace plus intégré, faute de quoi on créerait de dangereuses frustrations chez les citoyens. A contrario, cela signifie qu'un Etat ne devrait rejoindre un projet donné d'intégration renforcée que s'il existe un soutien fort de son opinion publique, en particulier quand les enjeux symboliques ou de souveraineté sont importants.

Il faut donc **avancer dans les domaines où la Grande Europe est impuissante** et où, pourtant, la grande majorité des Européens demande une action commune. Bien qu'on puisse en imaginer d'autres, plus restreints, deux vastes champs d'action, dont l'étendue demande du reste à être précisée, semblent remplir ces conditions :

- **Une ambition pour le modèle économique social européen :** centré sur la construction d'une société européenne de la connaissance et s'étendant à la définition d'une véritable politique budgétaire, économique et sociale commune, ce projet devra aller bien au-delà d'un minimum que devrait continuer de garantir la Grande Europe. Les liens naturels existants entre ces domaines d'une part, et le marché intérieur et les politiques communes de l'Union d'autre part, est une garantie supplémentaire que ce projet aura des retombées positives sur l'Union élargie et que d'autres partenaires pourront s'y joindre quand ils le souhaiteront.
- **Une politique étrangère et de sécurité pour l'Europe :** En raison d'expériences historiques, de sensibilités nationales et d'ambitions différentes, la défense et la politique étrangère ne peuvent, au moins dans un premier temps, constituer une politique à part entière de la Grande Europe. Mais certains Etats ont montré qu'ils étaient prêts à mettre en commun leurs ressources dans ce domaine, avec qui plus est, le soutien massif de leurs opinions publiques. Ils doivent pouvoir le faire, sans exclure personne et en s'assurant que la politique menée est compatible avec les objectifs plus larges de l'Union.



- **Une politique active de sécurité intérieure** : Les Européens, face à l'ouverture des frontières intérieures et aux conséquences de la mondialisation, expriment une forte demande de protection : lutte contre le crime, mais aussi sécurité maritime, civile, alimentaire ou environnementale. L'Europe est bien souvent le niveau pertinent pour répondre à ces attentes ; elle a également intérêt à agir efficacement, faute de quoi c'est l'ouverture de l'espace européen qui serait remise en cause. Mais ce domaine touche le cœur des Etats, leur raison d'être première, qui est de protéger leurs citoyens. Tous ne sont pas prêts à abandonner leurs prérogatives, mais ceux qui le veulent doivent pouvoir mettre en commun leurs moyens pour mieux accomplir leur mission.

La demande d'Europe exprimée par les citoyens se concentre bien dans ces deux domaines où la Grande Europe ne peut fournir des réponses à la hauteur de leurs attentes. Ces deux domaines sont heureusement complémentaires. La Grande Europe peut être un bouclier contre les rigueurs de la mondialisation mais elle ne peut pas garantir ni une refondation ambitieuse du modèle social et économique européen, ni une voix cohérente dans l'ensemble des affaires du monde. En intégrant ces deux champs d'action, on donnerait naissance à une véritable avant-garde européenne qui reprendrait le flambeau de l'intégration et explorerait les voies de l'Europe de demain – celles d'une « Union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe » que le Traité de Rome appelait déjà de ses vœux.

Cette construction aurait pour elle l'avantage de la simplicité : la Grande Europe comme socle commun, l'Europe des éclaireurs pour construire l'Union politique. Pour autant, elle laisse ouvertes un certain nombre de questions – en particulier celle, délicate, du choix des participants et de l'équilibre entre l'ambition du projet et la taille du groupe pionnier. Elle implique aussi que ce soient les mêmes Etats membres qui souhaitent s'impliquer dans la (re)définition d'un modèle économique et social européen et dans sa défense à l'échelle mondiale. Bien qu'on puisse considérer qu'il s'agit là des deux faces d'une même médaille, c'est loin d'être une évidence pour tous. En outre, la place de certains éléments est discutable : l'euro, par exemple, doit-il être un facteur immédiat de stabilité pour la Grande Europe, ou plutôt un tremplin pour l'intégration économique d'une avant-garde ?

Enfin, l'élégante simplicité du schéma proposé devient toute relative dès lors qu'on en aborde les conséquences institutionnelles. A l'évidence, il importe que les citoyens européens sachent qui, de l'Union ou d'une éventuelle avant-garde, est responsable de telle ou telle politique et que les mécanismes de contrôle et de choix démocratiques soient intelligibles pour tous. Mais ces prémisses ne suffisent pas à fonder une articulation institutionnelle, ni même à choisir un modèle particulier d'intégration différenciée. Elles ne permettent pas non plus, à vrai dire, de répondre à la question centrale en la matière : la Grande Europe et l'avant-garde doivent-elles partager les mêmes institutions ? Si oui, lesquelles – et comment s'assurer que la légitimité démocratique et l'intelligibilité du système soient préservés ? Si non, quel type d'institutions nouvelles faut-il édifier pour l'avant-garde – et comment faire en sorte que l'unité de l'ensemble soit garantie ?

La Convention, tout en fondant des bases solides pour la Grande Europe, a montré clairement qu'il existait aujourd'hui en Europe le désir fort d'un nouveau pas dans l'intégration. Elle a montré tout aussi nettement que ce désir n'était pas partagé par tous. Aujourd'hui, alors que l'unité de notre continent est enfin réalisée, c'est à nouveau la question de l'Europe politique qui se pose. Cette Europe politique dispose d'une double ambition mobilisatrice : la construction d'un gouvernement économique et pour une Europe forte sur la scène internationale. L'Histoire montre que l'Union a toujours fini par se retrouver autour du projet

initié par quelques-uns. Faisons donc le pari qu'il en sera de même à l'avenir et engageons ceux qui veulent l'Europe politique à la bâtir dès maintenant – à charge pour eux de rassurer et de convaincre leurs partenaires qu'ils oeuvrent pour le bien commun.

*Guillaume Durand, analyste politique au European Policy Centre.*

## RESUMES

### UNE CONSTITUTION POUR LES CITOYENS EUROPÉENS

La conférence intergouvernementale (CIG) est le prochain grand rendez-vous de l'Union européenne. Le processus, qui a débuté avec la déclaration de Laeken en décembre 2001, culminera avec les élections européennes en juin 2004. Parallèlement, les États membres organiseront des référendums en vue de ratifier le nouveau Traité constitutionnel. L'Union poursuit également son élargissement. Ainsi, dix nouveaux pays viendront rejoindre les actuels États membres, portant leur nombre total à 25. Pour la première fois, grâce à la Convention, un débat ouvert rassemblant 28 pays, les institutions nationales et européennes, ainsi que les citoyens, a pu être engagé. Un débat auquel les gouvernements nationaux ont pleinement participé. La Convention a abouti au meilleur compromis possible vu les circonstances actuelles. Même s'il est imparfait, le nouveau cadre institutionnel s'avère plus simple, plus démocratique et plus efficace, et accorde une place plus importante au vote à la majorité qualifiée et à la procédure de codécision. La Charte des droits fondamentaux de l'Union a été officiellement incorporée dans le document constitutionnel et présente désormais un caractère juridiquement contraignant. De toute évidence, l'Union est beaucoup mieux lotie avec un Traité constitutionnel que sans.

Un traité ne suffit pas, toutefois, à gagner le cœur et l'esprit des Européens, quels qu'en soient les mérites ou les lacunes. La clé de la réussite de l'élargissement de l'UE et de sa transformation en un acteur politique crédible sur la scène intérieure et extérieure consiste précisément à amener l'Europe au cœur du débat politique. Il faut mobiliser les citoyens et leur permettre de choisir le type d'Europe qu'ils souhaitent. C'est d'ailleurs sur cette idée que repose le nouveau débat sur l'avenir de l'Europe, un débat capital pour la poursuite de l'intégration européenne. La Convention a montré qu'un débat public démocratique était possible, et efficace. Le travail de la Convention doit à présent servir de tremplin à un véritable débat politique à mener dans le cadre de la CIG.

La CIG devrait se voir confier deux grandes tâches. Premièrement, les dirigeants nationaux ont la responsabilité d'anticiper les événements et de faire en sorte que l'Union se développe et s'adapte à l'évolution des priorités. C'est pourquoi la CIG doit confirmer le rôle essentiel de la Convention qui consiste à formuler et à recommander tout futur amendement à la Constitution. La CIG doit également remplacer la règle de l'unanimité par une sorte de super-majorité qualifiée applicable au vote sur ces amendements. La règle de l'unanimité s'avérerait trop contraignante pour une Union en phase d'élargissement et conduirait inévitablement à l'implosion d'un système condamné à stagner, avec les conséquences imprévisibles que cela peut supposer.

Deuxièmement, la CIG devrait éviter de s'engager dans des querelles internationales sans fin sur lesquelles la Convention s'est déjà longuement penchée. Les ministres des affaires étrangères devraient remanier le texte en vue de l'améliorer sur le plan purement juridique. Cette question ne concerne cependant pas les chefs d'État et de gouvernement. Par contre, dans les trois prochains mois, ces derniers auront la possibilité de se consacrer au débat essentiel sur les perspectives politiques de l'Union élargie. De cette manière, les citoyens européens bénéficieront, sinon d'une vision cohérente, du moins d'un éventail d'options et d'orientations. Ce qui guidera les importantes décisions qu'ils seront appelés à prendre en

2004 vis-à-vis de la ratification du Traité constitutionnel. Par ailleurs, ce débat devrait nous en apprendre beaucoup sur le degré de consensus à 25 ainsi que sur le rythme auquel chaque État membre est disposé à avancer. Que le débat commence dans le cadre de la CIG... et puissent les citoyens exprimer leur décision et leur volonté en 2004.

## CONSTRUIRE L'EUROPE ELARGIE

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union européenne doit passer de 15 à 25 membres et s'étendre sur l'ensemble du continent. Cette décision résulte du rendez vous fixé par l'Histoire entre la fin de la division du monde (et de l'Europe) en deux blocs et de la force d'attraction maintenue du projet semi-séculaire d'union politique européenne.

Le terme d'*élargissement* traduit mal l'ampleur de cet événement et de ses conséquences pour tous les Européens. Ce qui est devant nous est l'invention d'un nouvel ensemble politique étendu à la dimension d'un continent et qui, tout en se préparant à accueillir encore de nouveaux pays, va devoir construire sa cohésion, préparer son avenir et redéfinir ses relations avec le reste du monde. Renouveler ainsi l'aventure européenne en réponse aux défis de l'histoire est le projet de la Grande Europe, qui va mobiliser l'énergie des Européens en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle.

De même que la signification historique de ce projet dépasse celle d'un simple élargissement quantitatif, on aurait tort de s'imaginer que son succès est garanti d'avance et qu'il suffirait d'étendre à de nouveaux pays les recettes qui ont assuré les succès de l'Union actuelle et sa force d'attractivité. Les écarts de développement économique et d'organisation sociale nécessiteront des efforts considérables de convergence pour éviter que les tendances centrifuges ne remettent en cause l'ouverture de l'espace interne européen. Les difficultés de compréhension nées d'expériences historiques divergentes imposeront une construction patiente de la confiance, sans laquelle la Grande Europe ne sera ni en mesure de s'entendre sur le minimum de régulation interne nécessité par le marché unique, ni préparée aux avancées plus ambitieuses qui résulteront de la prospérité partagée. Ainsi, la réussite de l'intégration de la grande Europe dépend du réalisme dans le choix de ses objectifs, de la détermination dans les moyens dégagés pour les réaliser et de la rigueur dans la méthode de leur mise en œuvre.

Trois objectifs peuvent être assignés à la Grande Europe, formant le socle minimal de la réussite de son intégration et de la préparation de son avenir, sur lesquels tous les Etats membres et les citoyens devraient pouvoir accepter de s'en remettre à la règle démocratique de la décision majoritaire :

- 1) *Le maintien d'un cadre commun pour le développement durable.* Il s'agit de réduire les disparités excessives et de mettre en œuvre le minimum de régulation –en particulier social et environnemental- sans lequel le maintien d'un espace ouvert européen serait compromis. Face à la tentation actuelle de repli sur le diptyque compétition/coopération, il faut réhabiliter l'espace de la solidarité qui est celui des politiques de cohésion et des règles qui organisent l'accès de tous aux bénéfices de l'ouverture de l'espace interne. La notion de régulation minimale, difficile à définir dans l'absolu puisque résultant d'un consensus sur lequel tous accepteront de s'engager signifie deux choses précises :
  - Qu'elle ne répondra pas aux attentes des plus exigeants, qui devront trouver d'autres formules pour aller au delà
  - Qu'elle devra impérativement disposer des moyens nécessaires, budgétaires en particulier, puisque minimale. L'enveloppe du budget commun devra résulter des besoins des politiques correspondantes, et non l'inverse.
- 2) *L'invention d'un espace de valeurs partagées.* Nous constatons déjà que ce qui limitera les ambitions de la Grande Europe est le manque de compréhension et de confiance héritées d'histoires divergentes. L'Histoire de l'Europe politique est celle de la création patiente et

progressive de la confiance. Une des clefs de la dynamique interne de la Grande Europe est l'encouragement aux échanges de toute nature, à la promotion et à la confrontation des cultures et des créations. C'est aussi sur la base de valeurs communes émergeant de cette confrontation que pourra se développer progressivement la citoyenneté active dont l'Union a déjà besoin pour renforcer sa légitimité. Il ne s'agit pas là d'une dimension secondaire du projet de la Grande Europe, mais de l'un de ses fondements.

- 3) *Une zone active de paix et de sécurité.* C'est le pendant externe de l'intégration interne de la Grande Europe. Elle devra défendre ses réalisations et les droits qu'elles donnent à ses citoyens, respecter les engagements que lui a légué son histoire, en particulier vis à vis du Sud, coopérer avec des voisins plus pauvres qu'elle et assumer ses responsabilités de premier ensemble économique de la planète. Dans tous ces domaines, qui ne relèvent pas de la pratique optionnelle de la PESC et de la PESD, elle devra faire preuve d'une efficacité cohérente avec ses réalisations internes.

Certains pourront trouver ce programme pusillanime au regard des ambitions affichées –mais non réalisées– des Traités actuels. Lorsqu'il s'agira de dégager, sans tricherie, les moyens nécessaires à sa mise en œuvre et d'accorder, sans faux semblants, sa confiance aux institutions communes –au premier rang desquelles la Commission–, il risque au contraire d'apparaître comme très ambitieux. Son mérite est de fixer le prix minimal du respect de la promesse d'une démocratie européenne ouverte sur le monde en y ayant préservé sa singularité et sa capacité d'action.

## AU-DELA DE L'ELARGISSEMENT

A l'heure où l'élargissement à dix nouveaux Etats membres devient une réalité, on ne saurait trop insister sur les changements qu'il va entraîner. La première nécessité, c'est donc de ne pas se voiler la face : l'Europe à 25 sera radicalement différente de l'Europe des 15, et bien éloignée de l'Europe des six fondateurs. Cette réalité n'est en rien négative mais elle implique de repenser ç nouveau ce que les Etats membres de l'Union européenne-la « Grande Europe »- veulent et peuvent faire ensemble. La seconde obligation, c'est de dégager les domaines où l'Europe, pour répondre aux attentes de ses citoyens, doit continuer d'avancer – avec tous ses Etats membres quand c'est possible, en formation plus restreinte en cas de désaccord.

Par le passé, le principe de différenciation, qui tien compte de la légitime diversité des ambitions exprimées à un moment donné par les Etats européens, a été un ressort central de l'intégration européenne. Ce ne sera que plus vrai dans une Europe élargie où les opinions comme les situations de fait seront plus diverses encore. Rejeter le principe de la différenciation, c'est se condamner à l'impuissance dans les domaines-mêmes où les citoyens européens attendent une Europe forte : la politique étrangère, le renouveau du modèle économique et social européen, la protection des citoyens contre le crime et les nouvelles menaces (écologiques, sanitaires, technologiques).

Pour autant, on ne peut obliger un Etat à transférer contre son gré un pan de sa souveraineté à l'Union européenne, pas plus qu'on ne peut empêcher des Etats membres de joindre leurs forces pour mieux servir leurs citoyens. A l'évidence, toute nouvelle avancée, fut-elle menée par un nombre limité d'Etats membres, doit prendre en compte, autant que possible, les craintes éventuelles de tous ceux qui forment la Grande Europe et qui seront appelés à prendre le train en marche lorsqu'ils le souhaiteront. C'est une nécessité si l'on veut maintenir une adhésion aussi large que possible des Etats et des peuples au projet européen dans son ensemble.

Mais symétriquement, il serait regrettable que chaque Etat membre considère qu'il aurait un droit de veto sur l'approfondissement du projet européen –contre la volonté, fût-elle massive, des peuples. Dans l'Union élargie, la consultation et le dialogue seront plus nécessaires que jamais ; la contrainte de l'unanimité serait quant à elle plus paralysante que jamais.

Les Etats qui voudront avancer, en concertation avec leurs partenaires de la Grande Europe, ne manqueront pas d'instruments : le projet de Constitution préparé par la Convention reprend tous les outils existants dans les traités actuels et en crée de nouveaux. C'est donc une volonté politique que l'Europe politique a besoin. On voudrait dire, presque par habitude : « de courage politique ». Mais il ne s'agit pas d'une pilule amère à faire avaler aux Européens, bien au contraire, les citoyens montrent le chemin, ils veulent une Europe forte, qui retrouve confiance en son modèle de société, qui accepte les défis de la mondialisation mais les protège de ses vicissitudes et qui fasse entendre sa voix sur la scène internationale.

Le message est donc inhabituel : que les hommes d'Etat qui choisiront de suivre leurs peuples puissent le faire dans une avant-garde qui préfigurerait l'Europe dont nous avons besoin.





## ***Notre Europe***

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.