



The European Policy Centre



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES  
NOTRE EUROPE

président : Jacques DELORS

## L'EUROPE POLITIQUE EST-ELLE ENCORE POSSIBLE ?

Séminaire organisé par *Notre Europe* et *European Policy Center* les 1er et 2 octobre 2003 à Bruxelles sous la présidence de Jacques Delors et Etienne Davignon

*Compte-rendu de Jean-Louis Arnaud*

*Février 2004*

**ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS**  
<http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Semi20-fr.pdf>

© *Notre Europe*, février 2004

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.

## **The European Policy Centre**

The EPC est reconnu comme un « think-tank » influent et innovant, spécialisé dans le suivi et l'analyse de l'intégration européenne. En réunissant des acteurs publics nationaux et régionaux, des entreprises et associations professionnelles ainsi que la société civile organisée pour débattre des défis auxquels les politiques de l'Union européenne sont confrontées et en influencer le cours, The EPC joue un rôle actif.

The EPC compte parmi ses collaborateurs des conseillers qui mettent à sa disposition leur expertise dans un domaine particulier. Sur des sujets d'intérêt commun, il coopère avec d'autres organisations et, pour renforcer encore l'impact de ses travaux, développe peu à peu un réseau structuré de partenariats.

Le site internet de The EPC (<http://www.theepc.be>) et, en particulier, le journal en ligne Challenge Europe, permettent à une grande diversité d'acteurs et commentateurs du débat européen d'échanger leurs vues.

Le Conseil consultatif de The EPC bénéficie de la participation d'éminentes personnalités publiques européennes, sous la présidence de l'ancien commissaire européen Peter Sutherland.

## ***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.



## **SOMMAIRE**

<b>I – QUELLE EUROPE POLITIQUE</b>	<b>1</b>
<b>II QUELLES PERSPECTIVES POUR LA CIG</b>	<b>13</b>
<b>III – L’EUROPE, QUEL AVENIR ?</b>	<b>16</b>



« L'élargissement de l'Union européenne est un bonheur historique, mais les citoyens ne s'en rendent pas compte », a déclaré **Jacques Delors** en ouvrant les travaux du séminaire qui s'est tenu à Bruxelles les 2 et 3 octobre sous les auspices de *Notre Europe* et du *European Policy Center*, sur le thème « L'Europe politique est-elle encore possible ? »

## I - QUELLE EUROPE POLITIQUE ?

« Comment expliquer que nous partageons le bonheur de ce grand élargissement, même si nous ne nous en cachons pas les difficultés ? », explique Delors, avant de présenter les trois intervenants de la première séance et les sujets qu'ils se proposent de traiter : Jean Nestor – L'élargissement comme projet pour la Grande Europe ; Giovanni Grevi – La Convention comme méthode constituante d'avenir ; Guillaume Durand – La différenciation comme moteur de l'intégration. Delors – il ne le cache pas – ne croit pas que l'Union à vingt cinq, vingt sept, ou trente membres puisse se mettre d'accord rapidement sur une Europe politique, mais le concept de différenciation, qui lui est cher, a beaucoup contribué à dynamiser l'Europe, observe-t-il, en exprimant le vœu que, comme par le passé, certains pays conservent la faculté de prendre de l'avance sur les autres.

Pour **Jean Nestor**, vice-président de Notre Europe, l'Europe à 25, ce n'est pas une Europe à 15 + 10. « C'est quelque chose de nouveau et de différent, dit-il. Ce sera plus difficile que par le passé car nous serons confrontés à un défi du nombre, à un défi de cohésion, et à des disparités considérables... Ce n'est donc pas gagné d'avance. »

« Pour réussir, ajoute-t-il, il faudrait puiser dans ce qui a déjà réussi aux européens, être modestes, réalistes et précis dans ce que nous proposons, autant que rigoureux dans la méthode. »

Faut-il fixer un cahier des charges minimales ? Nestor emprunte la réponse à Jacques Delors pour qui trois objectifs s'imposent à la Grande Europe :

1 - Un cadre pour le développement durable, ce qui implique un effort de cohésion pour rapprocher les économies et les sociétés de la Grande Europe, avec un minimum de régulation dans le domaine social et dans celui de l'environnement, de manière à ce que les pays de l'Union ne soient pas seulement un espace de libre circulation et de libre concurrence. Ce qui implique aussi la solidarité, la variable la plus déterminante, quoique la plus difficile à gérer.

2 - Un espace de valeurs partagées : Nestor insiste sur les risques d'incompréhension considérables dans cette Europe à vingt-cinq, en rappelant que la Convention a fait apparaître un certain nombre

de clivages, entre grands et petits pays membres, tout autant qu'entre anciens et nouveaux adhérents.

Comment organiser les échanges et le dialogue entre des pays aux expériences historiques différentes ? Poursuivre l'intégration politique européenne ne signifie pas supprimer les différences, observe Nestor, en invitant précisément à fonder sur ces différences une forme de citoyenneté spécifique dans la quelle les pays membres retrouveront une tradition européenne d'universalisme.

3 - une zone active de paix et de sécurité : étant entendu qu'il s'agit d'une sécurité «sous toutes ses formes », soucieuse des atteintes à l'environnement au même titre que de la lutte contre le terrorisme.

Cette Grande Europe devra nouer de bonnes relations avec ses voisins moins forts qu'elle, explique Nestor, et il lui reviendra d'assumer ses responsabilités au moins en termes de gouvernance économique. Pour cela, elle aura besoin d'un système de décision «efficace ». Autant dire qu'elle ne peut pas s'en remettre à l'unanimité - et il lui faudra faire confiance à des institutions communes dotées de compétences propres.

L'espace économique est-il l'objectif final de la Grande Europe, ou bien veut-on aller plus loin ? interroge le président d'honneur de l'EPC, **Max Kohnstamm**, manifestement sceptique sur la disponibilité de nombreux pays membres, y compris le sien, les Pays-Bas, pour se plier aux contraintes d'une Europe politique.

Il observe que, dans le monde moderne, les sujets de politique intérieure et de politique extérieure sont tellement liés qu'on peut difficilement se mettre d'accord sur les premiers sans l'être également sur les seconds. Il remarque enfin que c'est une bonne chose que d'inviter à la solidarité entre Etats membres. Encore faut-il savoir pour quoi faire, dit-il, en signalant que, faute d'accord sur les objectifs, la solidarité reste un vain mot.

**Enrique Baron**, qui préside le groupe socialiste au Parlement européen, voudrait mobiliser l'opinion publique sur les enjeux des prochaines élections européenne du printemps prochain. Il s'interroge aussi sur le sort du texte constitutionnel préparé par la Convention et craint que les gouvernements ne soient tentés de rouvrir la boîte de Pandore, à la faveur de la conférence intergouvernementale. En matière économique et sociale, il inscrit trois défis au programme des prochains travaux : le budget européen, la politique agricole après l'échec de Cancun et la politique structurelle. Enfin, en ce qui concerne la défense, il pose la question : Faut-il se comporter en partenaires ou en vassaux des Etats-Unis ?



Président de la commission constitutionnelle du Parlement européen, **Giorgio Napolitano** sait depuis longtemps que le mieux est l'ennemi du bien et que la crainte du pire menace les meilleurs combats. Mais comment déterminer les objectifs qui seraient hors de portée de la Grande Europe, dans le domaine économique et social, comme dans le domaine international ? demande-t-il, en insistant sur la difficulté qu'il y a à qualifier de non réalistes certains objectifs qui figureraient dans le futur traité et à décider à l'avance de ceux qui devraient faire l'objet d'une coopération renforcée.

Pour **Nicole Gnesotto**, directrice de l'Institut européen d'études stratégiques, le clivage entre les gouvernements et l'homme de la rue ne cesse de s'accroître, comme on l'a vu au moment de la guerre d'Irak, avec une opinion publique largement favorable à une même politique étrangère. L'Européen moyen, observe-t-elle, rêve d'une Europe politique qui lui assurerait la sécurité, en même temps que son scepticisme augmente à l'égard de l'Europe économique et sociale telle qu'elle fonctionne. Il y a chez lui une attente d'une Europe plus présente dans le monde et c'est précisément cette demande qu'évitent les gouvernements.

Le député européen **Giorgos Katiforis** s'inquiète du fossé qui existe entre les membres actuels de l'Union et ceux qui se préparent à y entrer. Pour y remédier, dit-il, la nouvelle division du travail dans la Grande Europe implique qu'on laisse aux arrivants la possibilité d'utiliser leurs avantages relatifs et qu'on donne une nouvelle dimension au processus de Lisbonne.

Pour **Elisabeth Guigou**, ancien ministre, il est très important d'identifier ce qu'on peut mettre en commun à vingt cinq et de poser devant le public la question des objectifs. C'est ce qu'il faudra expliquer, dit-elle, à l'occasion des campagnes électorales européennes de l'an prochain. Il lui paraît également essentiel de « hiérarchiser » les politiques communes et, quel que soit l'intérêt du rapport Sapir, elle qualifie l'idée de renationaliser les politiques communes « d'irréalité totale », avant de conclure en mettant l'accent sur le besoin de sécurité largement répandu dans les opinions publiques.

**Maria Joao Rodrigues**, professeur d'économie à l'université de Lisbonne, voit dans la différenciation un élément très important de la constitution européenne. Mais à partir de quoi, demande-t-elle, se différencie-t-on ? Et quel est le socle minimal pour tous ?

Dans l'impact de l'immigration, elle voit en revanche un facteur très perturbant et elle invite à se poser la question – de quelle société et de quelles cultures voulons nous ? Elle s'interroge aussi sur l'opportunité d'établir, dans le débat public, un rapport entre la constitution et l'élargissement de l'Union.

Le président de la Generalitat de Catalogne, **Jordi Pujol** déplore l'absence de leadership européen. « Personne, dit-il, ne fait de discours courageux qui irait à l'encontre de la peur des gens, de la peur de l'immigration, de la peur de l'élargissement ou encore de la peur de l'innovation technologique ». Les critiques de l'Europe économique et sociale que l'on entend lui paraissent d'autant plus « absurdes » que pour lui, « le meilleur modèle dans ce domaine, c'est le modèle européen. »

« Certes, il nous manque une constitution mais il nous manque aussi de grandes idées pour faire comprendre aux gens tout ce que nous avons fait de positif », dit-il avant d'affirmer que ce qui nous manque « c'est de la morale ».

Parlant de son pays, le député luxembourgeois, **Ben Fayot**, note que la classe politique votera massivement pour l'élargissement, mais que l'opinion publique, qui attend une Europe politique mieux construite, se pose beaucoup de questions, en particulier au sujet des frontières de l'Europe que certains nouveaux adhérents voudraient étendre plus à l'Est, au delà des leurs.

Directeur et président fondateur de l'EPC, **Stanley Crossick** souligne que c'est un souci de sécurité en même temps que des raisons économiques qui ont poussé les nouveaux membres à adhérer à l'Union, mais que c'est surtout sur les Etats-Unis qu'ils comptent pour assurer cette sécurité. C'est pour cela, insiste-t-il, que l'Europe doit avoir une politique étrangère et de sécurité commune.

« Qu'avons-nous à offrir aux nouveaux pays membres ? » interroge l'ancien premier ministre de Finlande, **Paavo Lipponen** en regrettant que l'Europe ne puisse leur donner actuellement des garanties de sécurité. Il se dit très réceptif à l'idée de différenciation, notamment dans le domaine de la défense... Il plaide donc pour que l'Union ait la capacité d'agir afin d'offrir plus de sécurité à ses membres. « Oui à la différenciation », déclare-t-il, non sans ajouter : « Mais pas trop non plus ! »

Il lui paraît impératif que l'Europe développe un modèle social, mais aussi qu'elle investisse dans l'éducation, la recherche et le développement des nouvelles technologies.

Sur plusieurs fronts, la situation actuelle a de quoi préoccuper **Jean-Louis Bourlanges**, membre du Parlement européen : d'abord, l'affaire d'Irak et nos relations avec les Etats-Unis, mais aussi les polémiques sur le pacte de stabilité qu'il juge « très graves », ainsi que les incertitudes qui pèsent sur le projet de constitution. « Il est difficile de vendre à l'opinion publique comme une refondation ce qui n'est qu'une confirmation », déclare-t-il, en déplorant l'absence de progrès sur la majorité qualifiée, comme sur les ressources budgétaires et en regrettant que l'Europe continue de s'arrêter là où la politique commence.

« Les problèmes fondamentaux de l'Europe à 27 ou à 30 ne sont pas posés, affirme-t-il, La crise de la mise en commun est totale...>. On parle de se replier sur un nombre plus limité d'Etats mais il n'y en a pas un qui soit prêt à faire quelque chose de plus important ».

Bourlanges note encore que les Français sont hostiles à des institutions fortes, que les Allemands, traditionnellement favorables à des institutions fortes, s'accommodent en pratique d'institutions faibles et que les technocraties nationales veulent que rien en change pour ne pas perdre leur pouvoir. « Sommes-nous un levain sans pâte ? » demande-t-il en déplorant que nous n'arrivions pas « à cristalliser la disponibilité de l'opinion publique ». A long terme, dit-il, nous allons ressusciter, mais après un long Purgatoire !

Soucieux d'être positif, **John Palmer**, directeur politique à l'EPC, pose ensuite une série de questions : Qu'y a-t-il derrière le mouvement de l'opinion publique en faveur d'une politique étrangère commune ? Comment équilibrer compétitivité et solidarité sociale ? Comment toucher l'opinion publique et que lui offrir ? Comment faire progresser les partis politiques européens et les aider à se forger une identité ? Comment aborder le thème de l'immigration nécessaire ?

« De l'Europe, les pays de l'Est n'attendent pas seulement une zone de libre échange, mais une Union forte », déclare **Jacek Saryus-Wolski**, ancien secrétaire d'Etat polonais à l'intégration européenne, qui voit de l'incohérence entre l'approfondissement politique en cours et un budget qui stagne, ce qui lui permet d'affirmer : « L'élargissement est largement sous-financé ! »

Il explique comment la classe politique des pays de l'élargissement se trouve prise au piège puisque les institutions de l'Union ne sont déjà plus celles qu'elle a fait approuver par ses concitoyens. Ce qui est en jeu, dit-il, « c'est la légitimité et la crédibilité de la classe politique par rapport à cette nouvelle entreprise. »

Pour **Jean François-Poncet**, ancien ministre et sénateur du Lot et Garonne, l'élargissement n'est certes pas populaire mais, en France, où on le considère comme inévitable, il est accepté. A la différence des précédents qui avaient donné le sentiment d'un approfondissement de l'Union, celui-ci donne l'impression d'un recul, dit-il en signalant toutefois « des avancées dans les propositions institutionnelles de la Convention même si elles ne sont pas exemptes de contradictions ».

Sur ce que devrait être la politique étrangère de l'Union élargie, il y a un consensus sous-jacent, estime-t-il en notant que « l'opinion publique européenne adhère à des valeurs dont les Etats-Unis ont pendant longtemps fait la promotion ». Cela pourrait-il être la base d'une politique étrangère différente de celle que conduit l'administration Bush ? se demande-t-il. Lui-même se dit convaincu que les Etats-Unis sont en train d'en découvrir les limites financières et politiques. « L'impopularité planétaire qu'elle a suscité leur montrera son caractère irréaliste. Rien n'indique donc que nous ne pourrions pas nous entendre avec les Américains », conclut-il en notant cependant : « Cela ne veut pas dire que nous n'aurons pas besoin d'un noyau dur. »

Pour **George Vassiliou**, ancien président de Chypre et négociateur de l'adhésion de son pays à l'Union, ce que cherchent d'abord et avant tout les nouveaux adhérents, c'est de devenir membres de l'Union. Il invite les pays membres à ne pas en rajouter en affirmant qu'il faudra du temps pour que ces pays adhèrent à une politique étrangère et de sécurité commune. Raison de plus, observe-t-il, pour ne pas lanterner.

« Si l'on veut dynamiser une Grande Europe, déclare **Philippe de Schoutheete**, ancien représentant permanent de la Belgique auprès des Communautés, encore faut-il avoir un petit nombre de concepts simples ainsi qu'une classe politique capable de les répandre, comme ce fut le cas dans les années cinquante, avec l'idée de Communauté, et dans les années quatre-vingt, avec celle d'une monnaie unique. » Comme Pujol, lui-même constate l'absence de leadership et de dirigeants charismatiques.

Parle-t-on de politique extérieure et de sécurité communes ? Il ne voit pas de concept qui lui donnerait corps. Parle-t-on de modèle social ? « Le nôtre n'est pas rigoureusement comparable à celui des Etats-Unis, dit-il, et pour soutenir les idées du Conseil de Lisbonne, nous n'avons pas réussi à définir une doctrine susceptible de les matérialiser. »

A ces interventions, **Jean Nestor** va réagir sur la question du minimum à observer pour faire partie de la Grande Europe, en particulier dans les domaines de la régulation sociale et de

l'environnement. C'est, bien sûr, une question très pertinente. Il ne voit pas de meilleure définition que « le minimum de régulation sociale environnementale permettant d'assurer la cohésion interne nécessaire à la pérennité du marché unique. » A ce stade, il avoue ne pas être en mesure d'être plus précis.

En guise de message adressé aux libéraux de toutes tendances qui croient que les uns et les autres pourront continuer à bénéficier de leurs avantages comparatifs en jouant des différences de législation, Nestor insiste sur le prix qu'il faudra payer en matière de régulation car, dit-il, qu'on le veuille ou non, il faudra un minimum de règles.

De son côté, **Jacques Delors** va préciser qu'il n'a jamais pensé que l'Union puisse se limiter à la mise en place de la Grande Europe, et qu'il estime nécessaire de prévoir un début d'Europe politique.

Traitant des mérites de la Convention comme méthode constituante et comme instrument d'un rapprochement entre l'Europe et ses citoyens, **Giovanni Grevi**, Directeur adjoint d'études à l'EPC, souligne que, pour la première fois, grâce à cette Convention, un débat rassemblant vingt huit pays a pu être engagé entre institutions nationales et institutions européennes tout en y associant des représentants de la société civile.

Grevi estime que la Convention a abouti au meilleur compromis possible. « Aussi imparfait soit-il, dit-il, le cadre institutionnel qu'elle a proposé est plus simple, plus démocratique et plus efficace que les traités actuels. » Il signale en particulier l'extension du vote à la majorité qualifiée et celle de la codécision, ainsi que l'incorporation de la Charte dans le document constitutionnel avec le caractère juridiquement contraignant qui lui est attaché.

Quoique la Convention n'ait pas voulu établir de lien direct entre l'élection du Parlement européen et le choix du président de la Commission, cette nomination devrait apparaître plus légitime et plus démocratique à l'opinion publique si, comme l'y invite la Convention, le Conseil européen propose au Parlement son candidat « en tenant compte des élections et après des consultations appropriées. »

Reste à mobiliser les citoyens pour leur permettre de choisir le type d'Europe qu'ils souhaitent. C'est là, dit Grévy, que le travail de la Convention doit servir de tremplin au débat politique à mener dans le cadre de la conférence intergouvernementale à laquelle, pour sa part, il propose de confier deux grandes tâches :

D'abord, confirmer le rôle de la Convention pour étudier et présenter les futurs amendements à la constitution et pour remplacer, lors du vote de ces amendements, la règle de l'unanimité par un

système de « super-majorité qualifiée ». Ensuite, éviter de s'engager dans des querelles entre pays membres sur des sujets sur lesquels la Convention s'est déjà prononcée. En revanche, les représentants des chefs de gouvernement seraient bien inspirés d'améliorer le texte proposé sur le plan strictement juridique et de se consacrer au débat sur les perspectives politiques de l'Union élargie, afin que les citoyens puissent se prononcer sur un éventail d'options et d'orientations.

Faisant le bilan des travaux de la Convention, **Gisbert Marius De Vries**, représentant du Parlement néerlandais à la Convention, signale les avancées en matière de démocratie et de droits fondamentaux mais il attire l'attention sur le manque de garanties réelles en ce qui concerne la gouvernance économique. C'est pour cela, dit-il, qu'on a besoin d'une procédure de coopération renforcée, faute de quoi les pays membres opéreraient en dehors du traité.

Il invite à renforcer la coopération entre les vingt cinq et à être plus spécifique sur les objectifs de l'Union ainsi que sur ses limites, en particulier sur ses frontières.

**Jordi Pujol** se demande s'il y a matière à argumenter avec les Espagnols lorsqu'ils soutiennent que la Convention n'avait pas le droit de réformer le Traité de Nice sur la pondération des voix au Conseil.

S'il est vrai que la Convention n'était pas expressément mandatée sur ce point, répond **Grevi**, elle avait reçu mission générale de simplifier le système institutionnel et de le rapprocher des citoyens et c'est ce qu'elle a fait en adoptant une procédure plus simple et plus efficace.

**Jean-Louis Bourlanges** crédite la Convention de progrès notables, avec notamment la suppression des piliers et les dispositions sur l'espace de sécurité et de justice. Mais le maintien de la règle de l'unanimité en ce qui concerne les ressources propres est pour lui synonyme d'un véritable recul. Il déplore aussi « l'absence d'un cadre de coopération budgétaire efficace qui serve de pendant à l'Union monétaire. »

Le système de présidence du Conseil européen proposé lui paraît « détestable » : ce qui fait aujourd'hui la force du président, dit-il, c'est sa qualité de « pair opérant parmi ses pairs. » Il est convaincu qu'un président choisi pour une période plus longue suivant la procédure prévue par la Convention, apparaîtra comme un fonctionnaire et perdra l'autorité qui est actuellement la sienne. Quant à la composition de la Commission, si le système retenu par le Traité de Nice lui paraissait mauvais, il juge celui de la Convention « pire encore ». Il estime « totalement irréaliste » l'idée d'une Commission où ne siègerait aucun représentant d'un ou de plusieurs grands pays de l'Union.

En ce qui concerne le système de majorité qualifiée, il y voit une diminution du pouvoir de blocage que Nice avait consacré au bénéfice de certains pays, ce qui lui paraît un « progrès considérable ».

Pour **Etienne Davignon**, ancien vice-président de la Commission, la Convention perdrait de son sens si ce qui est en est sorti ne devait pas être approuvé par la CIG. Pour lui, la légitimité en est indiscutable puisque les gouvernements y ont participé.

Il s'inquiète par ailleurs des menaces qui pèsent sur l'autorité de la Commission. C'est une stupidité, dit-il, d'avoir demandé aux grands pays de renoncer à leur deuxième commissaire, au nom d'une égalité entre pays qui n'a jamais existé dans aucune des institutions de la Communauté. Il regrette aussi que la Commission n'ait pas joué le rôle qui aurait pu être le sien auprès du *præsidium* de la Convention alors, dit-il, que c'était « un instrument fait pour elle ». Quant à l'idée de maintenir dans la Grande Europe un commissaire par Etat, c'est pour lui « le clou dans le cercueil de l'autorité de la Commission » car cela lui ôte tout caractère collégial.

Pour Davignon, le chapitre sur les politiques communes n'avait pas sa place dans le cadre même de la constitution. Il juge cependant dommageable l'absence de clarté sur ce que l'euro impose aux pays qui ont adopté la monnaie unique, mais avoue ses hésitations sur l'opportunité d'en traiter dans le texte constitutionnel lui-même. Il se dit enfin partisan de ne pas exiger l'unanimité pour amender la constitution et de distinguer « petites » et « grandes » modifications. Mais il précise que l'unanimité des ratifications est un problème différent.

Le rôle de la CIG est d'ouvrir des perspectives politiques, affirme **Grevi** et non pas de rouvrir le débat sur les institutions pour lesquelles la Convention a proposé des solutions.

**Tony Brown**, directeur à l'Institute for European Affairs à Dublin, fait remarquer que les questions rouvertes à la CIG sont celles pour lesquelles la Convention n'a pas respecté les consensus dégagés par ses groupes de travail.

L'histoire nous apprend, observe **Enrique Baron** que l'Union monétaire n'est pas possible sans Union politique. Voilà, dit-il, qui devrait, au minimum, nous inciter à décider dès maintenant de réunir une autre Convention pour reprendre le sujet.

Dans ce domaine, la Convention n'a pas été à la hauteur de ce qu'on attendait d'elle, ce qui est une grave lacune pour les orientations européennes, juge **Katiforis**.

Revenant sur le problème posé par les Espagnols, **Lipponen** estime que le système de la double majorité est le meilleur possible et, d'une façon général, il trouve que les médias ont porté des jugements trop négatifs sur le travail de la Convention.

« Si la Convention n'a pas produit l'Europe politique que nous voulons, il est évident que la CIG ne le fera pas non plus », observe l'analyste de l'EPC, **Guillaume Durand**, en présentant sa communication sur la différenciation comme moteur de l'Europe politique et en rappelant que, depuis les origines de la Communauté, faute d'accord sur une destination finale, les pays membres affichent des conceptions qui s'opposent entre modèle fédéral et modèle national.

Par ailleurs, tous les Etats membres ne souhaitent pas avancer au même rythme et ne sont pas prêts à franchir dès maintenant un pas supplémentaire dans l'intégration mais ce n'est pas non plus une raison pour qu'ils empêchent d'autres partenaires de jouer les éclaireurs. Outil de la construction européenne dans le passé, l'intégration différenciée, doit donc le rester à l'avenir, quelles que soient les réserves qu'elle suscite, en particulier chez les nouveaux arrivants d'Europe centrale ou orientale qui craignent d'être cantonnés dans une Europe de seconde classe.

« La différenciation doit être vue comme la seule façon de concilier la volonté d'intégration des uns et la souveraineté des autres », dit Durand avant de souligner que la Grande Europe ne saurait marquer la fin de l'histoire européenne puisqu'elle n'épuise pas « tous les besoins d'Europe », pas plus que « tous les désirs d'Europe. »

Dans la panoplie de formules dont disposent les Etats membres en matière d'intégration différenciée, Durand relève :

- L'intégration différenciée ad hoc au sein des traités, avec le système d'*opt-outs* et d'*opt-ins*.
- Les coopérations renforcées.
- Les coopérations structurées dans le domaine de la défense.
- L'eurozone et les nouveaux outils en matière économique.
- La coopération intergouvernementale hors traité telle qu'elle a été utilisée pour les accords de Schengen.
- Les relations privilégiées, généralement en triangle ou en duo, comme la déclaration franco-britannique de Saint-Malo ou le triangle de Weimar entre l'Allemagne, la France et la Pologne.
- La piste franco-allemande qui va jusqu'à la proposition ambitieuse d'une Union entre la France et l'Allemagne.

Enfin, il signale trois vastes champs d'action pour ces éclaireurs de l'intégration :



- Ce qu'il appelle une ambition pour le modèle économique et social européen, centré dit-il, sur la construction d'une société européenne de la connaissance et s'étendant à la définition d'une politique budgétaire, économique et sociale commune.
- Une politique étrangère et de sécurité pour l'Europe.
- Une politique active de sécurité intérieure, lutte contre le crime, mais aussi sécurité maritime, civile, alimentaire ou environnementale.

Durand attire enfin l'attention sur les conséquences institutionnelles de l'intégration différenciée en posant la question à laquelle aucune réponse n'a été apportée à ce jour : « La Grande Europe et l'avant-garde doivent-elles partager les mêmes institutions ? Si oui, lesquelles ? Sinon, quel type d'institutions nouvelles faut-il édifier pour l'avant-garde et comment garantir l'unité de l'ensemble ? »

**Etienne Davignon** fait valoir les avantages du système de l'*opting out*, où la différenciation est choisie par ceux qui ne veulent pas s'inclure dans tel ou tel programme d'intégration, sans empêcher pour autant les autres de le faire.

L'*opting out* intéresse les opérations qui ne laissent sur le côté qu'une petite minorité de membres, enchaîne **Bourlanges** pour qui les coopérations renforcées conçues dans le traité ont l'inconvénient de donner un droit de regard trop important aux pays qui n'en sont pas, ce qui le pousse à croire qu'on leur préférera la formule des coopérations renforcées hors traité, du type accords de Schengen.

La coopération renforcée, observe de son côté **Philippe de Schoutheete**, peut quelquefois être utilisée comme une simple menace car la crainte de voir plusieurs partenaires se lancer en éclaireurs dans un projet particulier peut amener certains pays à se joindre à une opération qu'ils n'avaient pas, à l'origine, l'intention de soutenir. Encore convient-il de ne pas en abuser, ajoute-t-il, et de limiter le nombre des coopérations renforcées.

« Etre laissé sur le trottoir n'est jamais bon pour un gouvernement au pouvoir » opine à son tour **Etienne Davignon** qui s'étonne par ailleurs du succès de la coopération militaire à en juger au moins par le nombre de militaires qu'il croise dans les couloirs du bâtiment du Conseil des ministres. « Si on m'avait dit il y a sept ans que j'en verrais autant, je ne l'aurais jamais cru ! » affirme-t-il.

Pour **Maria Joao Rodrigues**, le danger est que ce débat sur l'intégration différenciée reste trop général. Il faudrait pour chaque politique définir les instruments, dit-elle en rappelant que le projet de constitution prévoit quatre niveaux d'intégration correspondant à des instruments différents.

Pour **Grevi**, l'objet par excellence d'une avant-garde, devrait être de construire un véritable gouvernement économique et social.

S'il est vrai que sur la différenciation, le travail des conventionnels a été pauvre, note **Davignon**, il faut se rappeler que le rôle de la Convention était de se concentrer sur la recherche du consensus

## II - Quelles perspectives pour la CIG ?

Autour d'un dîner de travail, c'est **Michel Barnier**, le commissaire chargé des questions institutionnelles, qui présente un bilan des travaux de la Convention auxquels il a participé en tant que représentant de la Commission.

Le pari - pourtant improbable - de confier à cette Convention hétéroclite le soin de présenter un projet de traité constitutionnel a été réussi, estime Barnier qui relève que les représentants des vingt huit pays (les 15 pays membres et les 13 candidats, dont la Turquie) ont travaillé sur un pied d'égalité et réussi à se comprendre, que ces travaux se sont déroulés dans la transparence (à la différence d'une CIG qui opère dans la discrétion quand ce n'est pas dans le secret) et qu'elle a finalement abouti à un nouveau traité qui restructure tous les textes existants et peut être présenté comme un nouveau traité de Rome.

Sur le fond, explique-t-il, le projet a le mérite

- de préserver et de consolider la méthode communautaire, en évitant la coupure en deux systèmes : communautaire d'un côté et intergouvernemental du côté politique,
- de clarifier les compétences,
- d'établir des liens entre les institutions, plutôt que de les séparer et de les mettre en concurrence, notamment en proposant la création d'un ministre des Affaires étrangères, à cheval sur le Conseil et sur la Commission puisqu'il fusionne les missions qui sont actuellement celles du commissaire Patten et du haut représentant Solana.

Sur le plan politique, Barnier se félicite d'un certain nombre d'avancées :

- l'incorporation de la Charte des droits dans la constitution,
- des progrès qu'il qualifie d'importants en matière de Justice et d'Affaires intérieures,
- des progrès aussi dans des domaines où la demande d'Europe lui paraît la plus forte, comme l'action extérieure et la défense,
- le lien entre diplomatie et commerce qu'incarne le ministre des Affaires étrangères,
- un certain nombre d'outils proposés dans le domaine de la défense.

Barnier fait état par ailleurs de plusieurs regrets :

- l'absence de progrès en matière de gouvernance économique, due à l'impuissance du groupe Hänsch paralysé par les conservatismes,
- le maintien de la règle de l'unanimité pour réviser cette constitution, y compris la troisième partie qui devrait évoluer d'une façon plus souple et plus simple,
- le choix des commissaires et la composition de la Commission qui risque d'en faire un organe de moins en moins collégial. Pour lui, la collégialité c'est la garantie que ce que les commissaires

mettent sur la table est le produit d'une alchimie obligatoire. Mais plus le collège est étendu, plus aléatoire devient la collégialité.

Barnier fait état aussi des réticences que lui inspire le système de pouvoir partagé entre le président du Conseil européen et le président de la Commission. Ses vœux vont à un président unique, une formule que l'on devrait, dit-il, retenir dès à présent comme celle d'une ultime étape de l'évolution européenne, et il exprime l'espoir que les chefs de gouvernement ne détricoteront pas le texte qui se trouve sur la table de la CIG.

Quelle que soit l'issue de la conférence intergouvernementale, il reste à franchir une troisième étape, celle de l'appropriation du texte constitutionnel par les citoyens européens. Pour sa part, il soutient l'idée de bloquer sur un même jour, dans toute l'Europe, les procédures de ratification, en suivant les normes particulières (referendum ou approbation parlementaire) de chaque pays.

Répondant à **Jean-Louis Bourlanges** qui soupçonne le président de la Commission, Romano Prodi, de vouloir rouvrir le débat au risque de détricoter le travail de la Convention, **Barnier** affirme que, pour l'essentiel, la Commission et son président approuvent le projet et que c'était leur rôle de dire en temps utile un certain nombre de choses. Il reconnaît cependant que les propos de Prodi devant le Parlement européen ont pu, par leur forme, égarer ceux auxquels ils étaient destinés sur les intentions de leur auteur.

Quelle que soit la légitimité de ses remarques, lui répond **Bourlanges**, la Commission prend un risque en introduisant le doute sur la légitimité du pouvoir constituant de la Convention qui est en train d'émerger, alors qu'elle l'exerce, ajoute-t-il, « sous la tutelle obscure mais réelle des représentants des gouvernements ».

**Elisabeth Guigou** se demande pourquoi le Parlement n'a pas n'a pas essayé de « sanctuariser » la première et la deuxième partie du projet de constitution, invitant ainsi à les gouvernements à ne pas y toucher et en les laissant libres en revanche de discuter de la troisième partie sur laquelle la Convention n'a pas réellement travaillé.

Cette troisième partie n'est que la somme de ce qui a été fait depuis cinquante ans, observe **Barnier** en précisant que la Convention s'est limitée à faire « quelques ajustements de cohérence » et en affirmant que les conventionnels étaient prêts à mettre sur la table une nouvelle rédaction.

Pour sa part, le sénateur français **Jean François-Poncet** n'arrive pas à adhérer aux propositions de la Commission. Ce qui le gêne le plus, c'est que chaque Etat ait un commissaire. « A partir de

là, dit-il, la Commission devient un organe inter-étatique, ce qui est contraire à l'idée même de la Commission, puisque chaque commissaire sera fondé à défendre les intérêts de son pays.

A quoi **Barnier** répond que sa conviction personnelle va dans le sens d'une Commission restreinte. Mais il fait observer que, dans les faits, depuis cinquante ans, la Commission est un collège qui comprend un représentant au moins de chaque pays membre – et deux en ce qui concerne les grands.

Mais au fil des années, dit **François-Poncet**, les commissaires se sont de plus en plus souvent comportés en représentants de leur pays, alors que la Commission devrait être la première à défendre ce que doit être son *animus* propre.

Les petits et moyens pays croient que la présence d'un commissaire au sein du collège sert leurs intérêts. C'est cette illusion qu'il faut dissiper, dit **Etienne Davignon**.

### III - L'EUROPE, QUEL AVENIR ?

Troisième volet du séminaire, le jeudi 2 octobre, **Jacques Delors** fait le bilan des discussions de la veille avant d'introduire le débat organisé autour de deux tables rondes : l'élargissement et ses perspectives, l'élargissement et l'approfondissement.

En ce qui concerne les réactions du grand public à l'élargissement, Delors signale que « les optimistes présentent une analyse favorable des présupposés de l'opinion publique, tandis que les pessimistes relèvent le manque de crédibilité de l'Europe politique ». Une fois de plus, il invite à voir dans l'élargissement en cours non seulement un grand fait historique mais « un bonheur » et il affirme que « la corbeille de mariage ne comporte pas que des épines ».

Qu'il s'agisse de démocratie, d'économie de marché ou d'état de droit, les nouveaux adhérents sont loin d'avoir terminé leur phase d'adaptation vers un régime démocratique, une économie de marché et l'état de droit. Pas plus qu'à la nouvelle division internationale du travail, déclare-t-il, en ajoutant que, du côté des Quinze, on a aujourd'hui le sentiment d'un partage entre deux Europe : D'un côté, celle qui a épousé la nouvelle révolution industrielle, sans en être les moteurs, avec la Scandinavie, la Grande Bretagne et les Pays-Bas. De l'autre, l'Allemagne, la France et les pays méditerranéens qui sont en retard.

La Convention est-elle une bonne méthode pour l'avenir ? A cette question, Delors répond que ses apports sont apparus aux intervenants comme indiscutables, qu'il s'agisse de la simplification des traités ou de l'inclusion de la Charte. Toutefois tous les gouvernements parlent de modifications. Chacun ne prétend remettre en question que moins de 5% du texte, mais comme leurs réserves portent sur des points différents, le total devient considérable. Delors relève en particulier deux difficultés :

- L'inclusion dans le projet de constitution du titre 3 consacré aux politiques qui soumet à la règle de l'unanimité toute modification de ces dispositions.
- La composition de la Commission qui pose le problème de sa collégialité et de l'expression de l'intérêt européen face à la défense des intérêts nationaux de chaque pays membre.

Dans une Europe hétérogène dont le nombre des membres continue d'augmenter, préparer la décision, décider et agir devient de plus en plus difficile. C'est une invitation à améliorer les mécanismes institutionnels, mais aussi les méthodes concrètes de travail, déclare Delors, pour qui il est essentiel que le tandem Commission-Conseil des Affaires générales fonctionne bien.

Fondée sur l'expérience historique – celle de Maastricht et de l'Union économique et monétaire – la différenciation est plus que jamais, à ses yeux, au cœur de la construction européenne. Quant aux coopérations renforcées, Delors note qu'elles ont leur place dans le traité mais aussi en dehors

du traité. Il note aussi que la nécessité d'une gouvernance économique a été un leitmotiv de la discussion de la veille, ce qui l'amène à poser la question : « Pourquoi la Convention n'est-elle pas allée plus loin dans ce domaine ? »

Modérateur de la première table ronde, **Stanley Crossick**, après avoir présenté les intervenants, leur soumet deux questions :

- Estimez-vous que l'élargissement de l'Union de quinze à vingt cinq membres est de nature à entraver ou à faciliter l'intégration européenne ?
- Quelle portée auront les conclusions de la conférence intergouvernementale ?

Pour **Maria Joao Rodrigues**, élargissement et approfondissement peuvent aller de pair, en raison, dit-elle, de l'importance de ce qui a été déjà mis en commun : marché unique, normes communes et incitations diverses à faire converger les politiques. Ainsi du processus de Lisbonne qui incite les pays membres à définir des objectifs communs et des priorités communes afin de les traduire ensuite dans les secteurs intéressés de leur politique nationale. Ainsi aussi des incitations à développer les coopérations sous une forme ou sous une autre (nationales, régionales, frontalières). La clé du succès, dit-elle, repose sur un certain nombre de changements institutionnels. D'où l'importance du projet de constitution soumis à l'examen de la Conférence intergouvernementale. Parmi les points qui lui apparaissent comme les plus sensibles, elle cite l'amélioration des rapports entre les niveaux de gouvernement national et européen. A la Commission, dit-elle de travailler avec chaque pays membre en tenant compte de ses particularités nationales.

Mme Rodrigues plaide « pour une synergie plus forte entre la Commission exerçant son droit d'initiative et le Conseil européen, ainsi que pour un « nouveau jeu politique » entre les différentes formations du Conseil puisque, dit-elle lorsque nous parlons de gouvernance économique, cela ne relève pas uniquement du Conseil ECOFIN, mais aussi du Conseil des Affaires sociales ou encore d'autres formations du Conseil des ministres qui doivent être capables de bien travailler ensemble. Elle sait que ce type de coordination n'est pas facile car lorsqu'elle était conseillère du Premier ministre portugais, elle a connu le même genre de problèmes à l'échelon national. Cette difficulté qu'il y a à coordonner les politiques concernant l'Europe entre différents ministères et administrations nous invite, conclut-elle, à innover aussi très largement en matière de gouvernance nationale.

Quoique les deux ou trois premières années risquent d'être difficiles pour les nouveaux membres en raison des rudes conditions financières qui leur ont été faites, **Yacek Saryus-Wolski** estime que ces pays rattraperont leur retard économique (avec un taux de croissance deux fois plus élevé que celui des autres pays) mais aussi politique.

Certes, dit-il, il leur faudra faire face au défi signalé par Delors et aller jusqu'au bout d'une phase d'adaptation qui n'est pas encore terminée, notamment combler leur déficit en termes d'infrastructures, mais politiquement il ne devrait pas y avoir de déficit car ils sont entièrement préparés à l'adhésion, dit-il, en affirmant partager l'optimisme de Delors et, comme lui, voir dans l'élargissement « une chance plutôt qu'un problème, un challenge plutôt qu'une raison de s'affliger. »

Dans un monde débarrassé du Pacte de Varsovie et des missiles, les dividendes de la paix sont énormes en termes économiques comme en termes géopolitiques, dit encore Saryus-Wolski en insistant sur la sécurité dont bénéficie à présent l'Union lorsqu'elle regarde à l'Est.

**George Vassiliou**, lui aussi, est convaincu que « l'élargissement est un cadeau pour tous ». Il met l'accent sur la longue préparation des nouveaux membres depuis le début des années quatre vingt dix, sur l'effort d'harmonisation et sur les négociations. La Commission, dit-il a été très stricte, jouant avec sévérité le rôle du professeur. « Les nouveaux membres son vraiment prêts à faire partie de l'Union et il n'y avait pas d'autre voie possible », affirme-t-il, en posant la question « Allait-on revenir au Pacte de Varsovie ? »

« Des problèmes, reconnaît-il, il y en aura, comme il y aura des déceptions chez les nouveaux membres au cours de la première ou de la deuxième année. Ne serait-ce qu'en raison de la dimension des attentes de ceux qui croient que tout va changer du jour au lendemain, alors que rien ne va changer et qu'il faut du temps pour que les gens comprennent que le progrès ne se fait pas en une nuit. »

C'est aux gouvernements et à Bruxelles d'expliquer que les choses ne peuvent pas se faire aussi vite, dit encore Vassiliou qui plaide par ailleurs pour un nouveau type de relations entre Bruxelles et les différentes capitales, en considérant qu'une coopération plus étroite est indispensable. Il se dit également convaincu de la nécessité d'aider à la différenciation en laissant la possibilité d'aller de l'avant à ceux qui le souhaitent, à condition de ne chercher à éliminer personne.

Sachant que la conférence intergouvernementale ne proposera pas une constitution ou un traité comportant une dose d'intégration plus forte que celle sur laquelle la Convention s'était mise d'accord, **Stanley Crossick** invite les intervenants à préciser éventuellement les craintes des pays



candidats devant des dispositions concernant les institutions ou les politiques communes qui n'iraient pas assez loin pour faciliter le processus d'élargissement.

Tout en se défendant de critiquer un bébé qui n'est pas encore né, **Yacek Saryus-Wolski** reconnaît que l'approche de départ était sans doute plus ambitieuse que le résultat prévisible, « les pays candidats ayant besoin, dit-il, d'une Union forte dotée d'institutions et de politiques efficaces. »

Nous sommes partisans convaincus de recourir le plus souvent possible à la méthode communautaire, parce que, dit-il, « la Commission est l'amie des pauvres et des petits et que nous sommes des pauvres et des petits... », en tout cas des « moyens », corrige-t-il, pour répondre à une remarque de Crossick.

Nous nous réjouissons que le Parlement bénéficie de compétences élargies, ajoute-t-il, tout en signalant l'embarras de la classe politique de son pays au cas où le traité constitutionnel apporterait des changements significatifs dans le dispositif institutionnel pour lequel cette même classe politique a fait campagne lors du référendum sur l'adhésion où le « oui » l'a emporté avec 75% des voix.

Qui aurait cru que la Convention arrive à proposer un projet de constitution ? demande **George Vassiliou** en rappelant que beaucoup doutaient, au départ, qu'elle aboutisse à quoi que ce soit. Les problèmes difficiles que pose la composition de la Commission illustrent à ses yeux le conflit entre l'idéal de la collégialité avec un effectif réduit et la réalité. Il ne croit pas qu'on puisse échapper, au moins au début, aux exigences de la réalité, c'est à dire à la présence d'un représentant de chaque pays membre dans la Commission mais il n'exclut pas que, plus tard, on puisse faire droit à ceux qui défendent les exigences de la collégialité.

**Maria Joao Rodrigues** estime que le projet de constitution contribuera au succès de l'élargissement. Elle voit cependant trois points faibles dans les propositions qui ont été faites :

- la pondération des voix au sein du Conseil,
- la troisième partie du traité,
- la faiblesse des connections entre les niveaux européen et national, en particulier dans les rapports entre le Parlement européen et les parlements nationaux, et elle plaide pour de meilleures conditions de travail entre la Commission et les pays membres.

A **Stanley Crossick** d'interroger les intervenants à la table ronde sur les trois objectifs que Jean Nestor a retenus pour la Grande Europe – un cadre commun pour un développement durable, un espace de valeurs partagées et une zone de paix et de sécurité.(Nestor fera observer qu'il a emprunté ces trois objectifs à Jacques Delors).

Ce sont bien là les trois principaux objectifs, déclare **George Vassiliou**, qui observe que le troisième objectif – paix et sécurité – loin d'être une clause de style est essentiel puisqu'il conditionne l'investissement, la croissance et le développement durable.

Pour **Maria Joao Rodrigues** aussi les trois objectifs cités sont essentiels. Elle ajoute que, cette fois, l'élargissement coïncide avec un moment où l'Union affiche des ambitions particulièrement étendues (pacte de stabilité, coordination de la politique étrangère et accession à la première place dans une société de l'information), ce qui représente un défi supplémentaire pour les nouveaux membres qui doivent déjà digérer l'acquis communautaire. D'où, dit-elle, la nécessité de ne pas oublier la politique de cohésion.

**Yacek Saryus-Wolski** n'a pas d'objection à faire, lui non plus, au choix proposé, même si celui-ci, dit-il, n'est pas exhaustif. Il voit dans le développement durable « un objectif-clé pour les cinquante années à venir ». En ce qui concerne les valeurs partagées, il invite les pays membres de l'Union à surmonter les différences historiques héritées de Yalta et des cinquante années de division du continent, tout en signalant la persistance de distance psychologique qui, à ses yeux, est plus le fait des anciens pays membres que des nouveaux adhérents. Voilà, dit-il qui demandera volonté politique et engagement dans l'action de la part de diverses institutions de l'Union. Il déplore que les pays d'Europe occidentale comprennent mal ou ignorent le sens que leurs voisins de l'Est attachent au problème de leur sécurité.

Peut-on séparer la question de la relation transatlantique de celle de la création d'un large regroupement politique des Européens ? demande alors **Stanley Crossick**.

Pour nous les valeurs partagées sont euro-atlantiques, répond **Yacek Saryus-Wolski** qui rappelle la question posée au début des années quatre vingt dix :- A quelle organisation adhérer d'abord, à l'OTAN ou à l'Europe ? – et se défend d'avoir à choisir entre sa mère et son père. Historiquement pour nous, la sécurité venait de l'Ouest et le danger à l'Est, explique-t-il, et on ne doit pas s'étonner que nous déplorions tout désaccord de part et d'autre de l'Atlantique. « Les pays

occidentaux ont eu la chance de se trouver du bon côté de la rue, dit-il, tandis que pendant cinquante ans, dans le camp de concentration de l'autre côté du Mur de Berlin, nous avons rêvé d'un changement. Ce qui est arrivé relève du miracle car cela aurait pu durer cinquante ans de plus. »

« Nous avons besoin de sécurité et il faut que vous le compreniez », insiste-t-il, en affirmant : « Nous n'aurons pas de sécurité sans alliance étroite avec l'Amérique. Nous sommes partisans d'une dimension européenne de sécurité, d'une politique de défense et d'une armée communes et nous apporterons notre contribution mais pour le moment, c'est hors de la réalité. »

**George Vassiliou** appelle de son côté à ne pas confondre nos différents points de vue sur l'affaire irakienne avec le besoin de base que nous avons de bonnes relations transatlantiques.

Pour **Maria Joao Rodrigues**, il va de soi que nous conservions nos engagements dans le cadre de l'OTAN, mais aussi que nous développions une capacité européenne de défense et sur la scène internationale.

Répondant à une question venue du public sur les valeurs communes, **Saryus-Wolski** affirme que, pour l'essentiel, les valeurs sont communes, mais que l'Ouest a laissé s'enterrer ou s'empoussiérer certaines d'entre elles. « Plus que vous, dit-il, nous sommes prêts à mourir ou à aller en prison pour la défense de ces valeurs, comme on l'a vu au cours des années écoulées. » et tout en se défendant « de toute arrogance », il ajoute : « Nous avons préservé certaines valeurs européennes mieux que vous, parce que nous avons dû nous battre pour elles, ce qui n'était pas le cas chez vous ». Et d'ajouter : « Si nous devons contribuer à une armée commune européenne, nous Polonais serions mieux préparés et prêts à mourir sous le drapeau européen que certains de ceux qui font partie des pays fondateurs de la Communauté. »

Le fait que nous sommes membres de la même communauté doit nous aider à avoir des positions communes dans la sphère internationale, estime **Maria Joao Rodrigues**, qui invite les pays membres de l'Union à tirer les leçons des erreurs commises, des deux côtés, dans l'affaire irakienne.

Le concept de coopération renforcée offre-t-il une possibilité de progrès à la Communauté élargie ? Mme Rodrigues y voit une des avancées du projet de constitution en ce qui concerne la zone euro et la politique de défense, malgré un échec complet en matière de politique étrangère.

Encore faut-il, dit-elle, que cette possibilité soit entièrement exploitée, ce qui l'amène à signaler la controverse à propos de l'opportunité pour les nouveaux membres d'adhérer à l'Union économique et monétaire : d'un côté, ceux pour qui une adhésion rapide encourage les investissements et donc le rattrapage économique tandis que d'autres sont d'un avis exactement contraire.

De son côté, Vassiliou estime absolument indispensable cette ouverture vers un progrès différencié, tout en observant que moins on en parle, mieux cela vaudra. « En tout cas, dit-il si certains préfèrent rester en dehors d'une formule de coopération renforcée, il ne faut pas qu'ils aient le droit d'empêcher les autres d'avancer. »

En Pologne on voit la différenciation avec une certaine méfiance, de crainte de rester en dehors, précise **Yarus-Wolski** pour qui cette différenciation doit être accompagnée de mécanismes de rattrapage, politiques, c'est à dire institutionnels, mais aussi économiques, c'est à dire une politique de cohésion. Oui, dit-il à une formule comme celle des critères de Maastricht, accompagnée de cohésion. Non, à un club fermé de défense. « Les coopérations renforcées, conclut-il, doivent rester politiquement ouvertes et même invitantes, en ce sens qu'elles doivent encourager au rattrapage. »

Critiquant la présentation de la question des valeurs communes faite par Yarus-Wolski, **Philippe de Schoutheete** ne croit pas que ces valeurs soient plus vivantes dans une partie de l'Europe que dans l'autre. Dire qu'en Pologne on est prêt à mourir pour elles, alors qu'on ne le serait pas à l'Ouest, lui paraît « une affirmation gratuite ».

« Ce que nous avons construit à l'Ouest, c'est de ne pas obliger les générations suivantes à mourir pour les défendre, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne le feraient pas en cas de nécessité », précise-t-il.

« C'est vrai que pendant cinquante ans, vous avez été du mauvais côté de la rue. Mais sur l'ensemble du siècle, poursuit-il, les Belges n'ont pas été très bien traités non plus. Nous avons chacun nos héritages et, au delà des valeurs, vous devriez réfléchir aux destins. Le préambule du Traité de la communauté charbon-Acier parlait d'un destin partagé. C'est peut-être plus important encore que les valeurs et si votre destin pendant cinquante ans a été différent du nôtre, ce que vous faites maintenant, c'est d'entrer dans un destin partagé avec nous. J'espère que la Pologne s'en rendra compte. »

Interrogé sur l'insistance avec laquelle il plaide pour un gouvernement économique, **Jacques Delors** répond : « La politique économique et monétaire ne peut se résumer à une politique monétaire même bien menée et à la surveillance d'un déficit budgétaire. Elle se fonde aussi sur la qualité de la dépense et de la recette publiques, sur les politiques de l'emploi et de la formation, sur la politique de la recherche et de la technologie, voire sur l'aménagement du territoire. »

Actuellement, l'Union monétaire est dirigée par la Banque centrale et par des comptables qui ont les yeux fixés sur un déficit de 3%, poursuit-il avant de rappeler que le Comité qui a préparé cette union - et que lui-même présidait - était composé de 17 membres, dont 12 gouverneurs de banques centrales, et qu'il a consacré plus de place dans leur rapport à la politique économique qu'à la seule politique monétaire.

« Une chose est de se qualifier pour l'union économique et monétaire, une autre de surveiller comment cela se passe », poursuit-il, en précisant qu'il a toujours pensé que le Pacte de stabilité était utile et n'a jamais demandé qu'on le change, « si ce n'est qu'on le complète par un pacte de coordination des politiques économiques qui, institutionnellement aurait donné à la Commission la possibilité de pousser les ministres des finances dans leurs derniers retranchements et de les obliger à coordonner leurs politiques économiques ».

Introduisant la deuxième table ronde – Coopérations renforcées, Besoins et perspectives – **Jean Nestor** se dit frappé par une remarque de George Vassiliou pendant le débat précédent, qui résume bien le paradoxe de la différenciation : « Moins nous en parlerons, mieux nous avancerons ».

Sur le plan des institutions, explique Nestor, pas de problème : la différenciation est présente dans les gènes de l'Union européenne. Elle est déjà dans le Traité CECA, puis on la trouve dans les accords de Schengen sous forme de coopération hors traité, puis dans l'Union économique et monétaire sous forme de coopération dans le traité à laquelle un certain nombre de pays membres peuvent ne pas adhérer. Mais il prend soin de noter que malgré les dispositions figurant dans le traité d'Amsterdam, il n'y a toujours pas d'exemple qu'on ait lancé une seule coopération renforcée.

Pour Nestor, les choses se compliquent lorsqu'on aborde la relation entre la différenciation et l'élargissement. Malgré les déclarations sur le besoin d'avant-garde faites en l'an 2000 par Jacques Delors et Joschka Fischer et reprises, sous une forme ou une autre, par nombre de dirigeants, malgré les considérations sur les limites que le nombre de ses participants impose aux objectifs de la Grande Europe, on met aujourd'hui l'accent sur ce qui unit anciens et nouveaux membres, plutôt que sur ce qui pourrait les séparer. Parler de différenciation soulève la crainte de favoriser

l'apparition d'une « Europe à deux vitesses » et d'exclure un certain nombre de pays qui seraient condamnés à jouer « en deuxième division ».

Aux trois panélistes, Ben Fayot, Giorgio Napolitano, et Philippe de Schoutheete, Nestor pose donc les questions suivantes : Dans les travaux de la Convention et dans les textes qu'elle a produits, avez-vous ressenti le besoin d'intégration différenciée ? Au vu de ces résultats avez-vous recueilli des indications qui rendraient incontournables le passage à des coopérations renforcées et, si ce besoin s'est manifesté, dans quels domaines l'avez-vous identifié, gouvernance économique et sociale, politique étrangère et défense, ou encore immigration et lutte contre la criminalité ?

**Ben Fayot** rappelle que les travaux de la Convention ont duré seize mois au cours desquels les choses et les attitudes des uns et des autres ont évolué, après un départ peu structuré. Les différences entre les quinze Etats membres et les treize candidats (dont Laeken n'avait pas prévu qu'ils puissent s'opposer à la formation d'un consensus) se sont estompées, note-t-il, en précisant qu'il n'a pas relevé de demandes spécifiques de différenciation.

On a plutôt senti la volonté de s'approcher des objectifs fondamentaux de l'Union européenne et de dépasser les objectifs nationaux, explique-t-il, autant dire une volonté de convergence pour se maintenir dans le *mainstream* de la construction européenne.

Pour **Giorgio Napolitano**, la Convention a manqué d'une vision claire. « On a évité d'en parler avec les pays candidats, dit-il, alors qu'on aurait dû affirmer : la différenciation sera inévitable car, comme l'a dit à plusieurs reprises Jacques Delors, c'est la seule façon de conjuguer élargissement et approfondissement. »

Rappelant les circonstances dans lesquelles l'Italie a rejoint les pays signataires de Schengen, puis ceux de la zone euro, il invite les nouveaux Etats membres à ne pas trop se méfier des perspectives de différenciation.

Dans quels domaines susciter des coopérations renforcées ? Plutôt que des candidatures individualisées selon les projets envisagés, Napolitano souhaiterait voir se former une avant-garde, un groupe de pays, qui ait une vision d'ensemble et de plus long terme des projets d'approfondissement souhaitables, pour les dix prochaines années par exemple. Et pour quoi pas, ajoute-t-il, dans tous les domaines où la décision à l'unanimité a été maintenue, politique extérieure ou domaines sensibles de politique économique comme la fiscalité ?

Il insiste enfin sur la nécessité de surmonter un autre point de blocage pour obtenir de pouvoir modifier le traité, en particulier la troisième partie, à la majorité qualifiée.

**Philippe de Schoutheete** invite à ne pas parler des coopérations renforcées au futur, comme une hypothèse, puisque, dit-il, elles existent déjà et il ajoute : « la volonté d'intégration en matière monétaire est différenciée en Europe comme le referendum suédois vient encore de le montrer. » Voir aussi Schengen et la liberté de circulation des personnes, ou bien les dispositions de l'UEO (Union de l'Europe occidentale) en matière de défense. Dans les travaux de la convention, il a relevé des éléments de différenciation évidents : en matière de défense, de la part de pays de tradition neutre ou de partisans d'une stricte orthodoxie OTAN, comme en matière de gouvernance économique, notamment dans la zone euro.

Schoutheete conclura en affirmant : « la différenciation ne doit pas être conçue comme un objectif, ni décrite comme un moteur de l'intégration, c'est un instrument, une solution à un problème qui dépend de la réalité politique et de l'histoire qui fait que certains pays ont la capacité et la volonté à un moment donné d'aller plus vite que les autres. »

A défaut de « moteur », disons « accélérateur » de l'histoire enchaîne **Napolitano**.

A une question du directeur de l'Agence Europe, **Ferdinando Riccardi** sur l'esprit dans lequel a travaillé la Convention en réfléchissant à la différenciation en matière de défense, **Philippe de Schoutheete** répond en affirmant que, dans l'esprit des conventionnels, le groupe différencié reste ouvert, en tout cas à tous ceux qui acceptent les engagements que cela comporte. Toutefois, en ce qui concerne les coopérations renforcées, il observe que « l'harmonie n'est pas entière entre les parties 1 et 3 du traité et qu'il reste beaucoup de travail de rédaction à faire pour que ces deux parties du traité soient concordantes. »

Ces remarques n'emportent pas la conviction de **Saryus-Wolski** qui fait une lecture toute différente : alors, dit-il, que les critères de Maastricht sont très clairs pour l'UEM, les critères de « military capability » ne le sont pas. Ils lui paraissent au contraire « très arbitraires » et alimentent donc en Pologne la crainte d'un club fermé, voire même exclusif. « Ce sont les participants de la première heure qui décideront de l'entrée des candidats à venir, déclare-t-il. Et voilà ce qui nous gêne. »

« Peut-on imaginer un cas de figure où un pays verrait refuser sa candidature à une structure militaire déjà constituée ? » lui demande alors **Etienne Davignon** qui, pour sa part, affirme ne pas en voir. « Mais pourquoi inventer pour la défense une formule particulière différente de celle des coopérations renforcées qui existe déjà ? » rétorque **Saryus-Wolski** qui croit sentir « dans la vieille Europe la tentation de considérer que les nouveaux barbares venant de l'Est sont créateurs de

problèmes ». « La sécurité est indivisible mais nous craignons qu'elle puisse être divisée », déclare-t-il avant de conclure : « Des niveaux de sécurité divisés, c'est la non-sécurité ! »

**Giorgio Napolitano** estime qu'il y a effectivement une différence dans le projet de constitution entre les coopérations renforcées et les coopérations dites « structurées » dans le domaine de la défense. Il n'en veut pas d'autre preuve que la formule employée concernant, rappelle-t-il, « des Etats membres qui remplissent des critères de capacité militaire plus élevée et qui ont souscrit à des engagements plus contraignants en cette matière en vue des missions les plus exigeantes. » Il remarque aussi que le protocole, prévu dans la troisième partie du projet pour définir « les critères et les engagements en matière de capacité militaire » n'a pas été rédigé. D'où son sentiment qu'il y a quelque chose d'ambigu dans cette formule de coopération en matière de défense et une certaine forme de limitation à la participation.

« Lorsque les règles du jeu ne sont pas claires, fait remarquer **Jean Nestor**, tout le monde peut soupçonner tout le monde de vouloir instaurer un directoire ou encore de rompre l'égalité et la participation équitable de tous au club. »

Pour la Finlande, il n'a jamais été question de neutralité, explique **Paavo Lipponen**. Son pays n'a-t-il pas accepté le Traité de Maastricht qui prévoit une possible évolution de l'Union vers une défense commune ? « Nous avons été parmi les plus actifs pour promouvoir la coopération en matière de défense et nous faisons indiscutablement partie de l'avant-garde s'il s'agit de fournir des troupes pour une opération de gestion de crise », affirme-t-il en rappelant que la Finlande est sur la frontière de l'Union européenne et qu'elle a la capacité de mobiliser plus de 400.000 hommes pour répondre à une éventuelle invasion.

L'ancien premier ministre plaide pour des critères « flexibles, transparents et tenant compte des différences de structures militaires entre les pays membres. » Si la Finlande ne consacre que 1,5% de son PNB à ses dépenses militaires, fait-il valoir, c'est en raison de son système de conscription particulièrement peu coûteux, ce qui ne l'empêche pas d'être parmi les cinq pays européens les mieux placés pour répondre à une demande militaire.

Le premier critère, rappelle **Philippe de Schoutheete**, qui stipule que les participants doivent souscrire à « un engagement plus contraignant », c'est celui de l'article 5 du Traité de l'UEO par lequel les signataires s'engagent à intervenir militairement dans l'hypothèse où la sécurité de l'un d'entre eux serait menacée. Il insiste sur la valeur de cet engagement légal qu'un certain nombre de



pays occidentaux européens ont pris depuis de nombreuses années déjà. A quoi **Lipponen**, que l'idée d'adhérer à l'UEO ne séduit pas, réplique : « En dehors de l'OTAN, cet engagement n'est absolument pas crédible » et s'étonne que la Finlande étant disposée à participer à la défense de l'Europe on lui rende la tâche plus difficile avec le préalable d'engagements contraignants de cette nature.

Il n'y a pas actuellement sur la table de projet construit de coopération renforcée dans le domaine de la défense, fait remarquer **Jean Nestor** qui observe par ailleurs : D'un côté Saryus-Wolski regrette que les critères proposés ne soient pas clairs, ce qui rend suspectes les intentions de ceux qui les mettent en avant de l'autre Lipponen demande que les critères ne soient pas trop clairs, de crainte qu'ils ne tiennent pas compte des problèmes particuliers et des capacités des candidats les mieux disposés.

Aux intervenants, Nestor demande à présent si la volonté d'intégration que traduit le projet de constitution peut s'avérer insuffisante aux yeux de certains pays membres et justifier de leur part des demandes pour aller plus loin dans la différenciation.

**Giorgio Napolitano** rappelle alors que le Parlement européen a apprécié qu'il y ait dans le projet des dispositions permettant aux pays engagés dans une coopération renforcée de recourir entre eux à la majorité qualifiée alors que l'unanimité est requise pour l'ensemble des pays de l'Union.

Quand je parle d'avant-garde, ayant une vision d'ensemble et à long terme, ajoute-t-il, je pense aussi à un groupe de leaders. Malheureusement il n'y a pas une école d'excellence qui puisse garantir la formation de leaders clairvoyants. »

**Ben Fayot** estime de son côté que les demandes de l'opinion publique n'ont pas été satisfaites en ce qui concerne la politique extérieure commune, ainsi que dans les domaines de la sécurité intérieure et du social. Il prévoit qu'au cours des années à venir la pression s'accroît en faveur de formules de différenciation dans ces domaines ainsi que dans celui de la régulation économique.

D'accord avec Ben Fayot, **Philippe de Schoutheete** ajouterait volontiers à la liste précédente les demandes des membres de la zone euro qui ressentiront, dit-il, le besoin de coopérations plus étroites, qu'il s'agisse de coordination des politiques économiques, de contrôle budgétaire ou de fiscalité.

Si avec la discipline au sein de la zone euro, on renforce de cette façon la spécificité des pays qui en font partie, demande **Jean Nestor**, le risque n'est-il pas de la rendre de moins en moins accessible à ceux qui n'en font pas partie mais qui auraient souhaité la rejoindre ?

A cette question, **Philippe de Schoutheete** répond en invitant «à ne pas renverser le problème.»

« Pour consolider la zone euro et engager d'autres pays à y entrer, encore faut-il qu'elle fonctionne d'une manière cohérente. Si ceux qui en font partie ne s'imposent pas plus de contrôle économique, budgétaire ou fiscal, la zone euro aura-t-elle suffisamment d'attraits pour que d'autres pays aient envie de la rejoindre ? », dit-il en observant qu'une Union monétaire oblige à autre chose qu'à une coordination exclusivement monétaire.

**Etienne Davignon**, à qui il revient de tirer les leçons des deux tables rondes, va faire trois remarques :

- Il faut créditer la Convention d'avoir défini pour l'Europe des perspectives communes, ouvrant ainsi la voie à un destin commun aux Quinze qui faisaient déjà partie de l'Union et à ceux qui les ont rejoints qui n'ont donc pas d'inquiétudes particulières à avoir sur leur propre place dans cette Union.
- La différenciation ne signifie pas la création de deux Europe, ce dont personne ne veut, mais c'est la conséquence de quelque chose que nous avons accepté à tort ou à raison – Personnellement il pense qu'il fallait accepter les *opt out* – à savoir que la nécessité de progresser tous ensemble n'était plus la règle du jeu.

- Le développement de l'Union européenne est un processus qui implique pour certains Etats des conséquences plus grandes que pour les autres, compte tenu des objectifs qu'ils se sont fixés.

Ce n'est pas parce que l'élargissement en cours est beaucoup plus important que les précédents qu'il est de nature différente, insiste Davignon pour qui « l'exercice d'intégration et d'assimilation des nouveaux membres est exactement le même que ceux qui l'avaient précédé » et qui rejette définitivement l'idée qu'il nous faudrait aujourd'hui concilier deux Europe.

Personne ne conteste aujourd'hui que la Convention a été un moment intéressant de la construction européenne, souligne Davignon en observant que la dynamique de groupe a permis à la Convention de surmonter le caractère très éclaté qu'elle avait au départ et d'ouvrir un grand chantier qu'il a bien fallu gérer. A la question - Convient-il de rouvrir le débat ou faut-il garder ce qui a été proposé ? il lui semble que c'est le Parlement européen qui a bien répondu en disant que, au delà des imperfections du texte, les gouvernements seraient irresponsables s'ils détricotaient ce

qui a été proposé. «Il est tout à fait invraisemblable, ajoute-t-il, qu'un groupe d'Etats puisse retrouver un consensus alors que les demandes des uns et des autres sont fondamentalement contradictoires. »

Si la CIG conforte et confirme les messages essentiels de la Convention, il restera à clarifier un point qui paraît à Davignon important : Etant donné que les parties I et II ont un caractère indiscutablement constitutionnel alors que la partie III est à la fois une synthèse de ce qui se pratique et de ce qui peut être fait à l'avenir, faut-il envisager pour modifier cette dernière partie un dispositif aussi lourd que pour réviser les parties I et II ?

Rappelant enfin que dans le déroulement de la construction européenne, les progrès dépendent bien souvent de ce qui se passe à l'extérieur plutôt que du produit de la mécanique institutionnelle elle-même, Davignon observe qu'il aura fallu un événement terroriste tragique pour secouer l'encéphalogramme plat des réalisations de l'Union en matière de justice et de police. N'a-t-il pas fallu constater l'échec du Système monétaire européen pour admettre ses insuffisances et comprendre qu'il fallait mettre en place autre chose ? dit-il, et comment en est-on arrivé à reconnaître que les questions d'immigration ne sont pas de la seule compétence nationale ?

Sur ces bases, il n'hésite pas à pronostiquer que les «embêtements » ne manqueront pas à l'Union, mais qu'il y a aussi «une lueur » qu'il faut protéger, dit-il, car deux mois avant que se réunisse la Convention personne n'aurait osé prévoir qu'il en sortirait quelque chose.

## LISTE DES « SEMINAIRES » DEJA PARUS

(les plus récents sont disponibles sur le site internet de Notre Europe :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Seminaires.htm>)

- Paris (8 mars 2003) : **Discipline budgétaire et politique macro-économique dans l'Union européenne : y a-t-il convergence entre le pacte de stabilité et la stratégie de Lisbonne ?**  
Disponible en français et anglais.
- Bruxelles (18 avril 2002) : **Les implications financières de l'élargissement et des réformes des politiques de l'Union européenne**  
Disponible en français et anglais.
- Paris (11 octobre 2002) : **L'Europe et la crise de la démocratie : les élections en Europe sur la période 1999-2002**  
Disponible en anglais.
- Varsovie (21-22 février 2002) : **L'élargissement de l'Union européenne, vers un grand espace de solidarité et de coopération**  
Disponible en français et anglais.
- Paris (31 janvier – 1<sup>er</sup> février) : **Quelles perspectives pour les fonds structurels et la politique de cohésion ?**  
Disponible en français et allemand.
- Bruxelles (13 novembre 2001) : **Coopération transfrontalière et transnationale, la nouvelle Europe s'invente sur ses marges.**  
Disponible en français, anglais et italien.
- Berlin (11-12 avril 2001) : **Vers un nouveau contrat social en Europe. France-Allemagne : modèles sociaux et mutations économiques.**  
Disponible en français et allemand..
- Bruxelles (23 mai 2001) : **Comment renforcer la cohésion économique et sociale après 2006 ?**  
Disponible en français et anglais.
- Bruxelles (28 novembre 2000) : **Réunifier l'Europe**  
Disponible en français, anglais et italien.
- Paris (4 septembre 2000) : **UE : une nécessaire réforme du Conseil des Ministres.**  
Disponible en français et anglais.
- Berlin (3-4 février 1999) : **Le moteur franco-allemand à l'épreuve de l'Agenda 2000.**  
Disponible en français uniquement.
- Madrid (28 novembre 1998) : **Quinze pays dans un bateau, la cohésion économique et sociale, pierre angulaire de la construction européenne.**  
Disponible en français, anglais, espagnol et allemand.

- Athènes (13-14 novembre 1998) : ***l'Europe en quête d'identité(s)***.  
Disponible en français, anglais, allemand et grec.
- Bruxelles (10 juin 1998) : ***Les pactes nationaux pour l'emploi.*** .  
Disponible en français, anglais, allemand et italien..
- Luxembourg (11 septembre 1997) : ***Les relations industrielles dans l'UE.***  
Disponible en français et anglais.
- Bruxelles (29 mai 1997) : ***La convergence économique et l'emploi en Europe. Quelles promesses pour l'UEM ?***  
Disponible en français uniquement.