

SPÉCIAL
CONVENTION
EUROPÉENNE

L'Union européenne a brûlé ses vaisseaux : elle a décidé que le big bang de l'élargissement à dix pays nouveaux aurait lieu le 1^{er} mai 2004, sans s'être assurée que la maison commune serait prête à temps pour les accueillir. La Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing a dix-huit mois pour en dessiner l'architecture.

Au départ se sont affrontés les tenants habituels de l'Europe confédérale et de l'Europe communautaire. Mais l'Union dont nous avons besoin en ce début du XXI^e siècle sera très différente de la petite Europe des "pères fondateurs" : *Ce sera une autre Europe*. Elle devra prendre en compte la révolution du nombre – les règles du Marché Commun des Six ne peuvent décidément plus s'appliquer à l'Europe politique des Trente – et surtout la révolution du peuple: les citoyens seront appelés à ratifier cette première Constitution de l'Europe. Ce sont eux qui auront le dernier mot. Et qui voudront le conserver, en élisant eux-mêmes "Monsieur" ou "Madame Europe".

Membre de la Convention européenne, **Alain LAMASSOURE**, ancien ministre, député européen, livre ici les cailloux blancs dont il essaie de jalonner sa route vers ce continent encore inconnu.



**CE SERA UNE
AUTRE EUROPE**
Alain Lamassoure

14

CE SERA UNE AUTRE EUROPE
Introduction à la Convention européenne
ALAIN LAMASSOURE

sommaire

Introduction 6

Les vaisseaux sont brûlés

I. Les principes fondateurs

Sept piliers pour une nouvelle sagesse 10

- I.1 Ne pas s'embarrasser de la souveraineté 11
- I.2 Le principe démocratique 16
- I.3 Le principe d'amour 23
- I.4 Le principe du bonheur 29
- I.5 Le principe de subsidiarité 35
- I.6 Le principe de constance 36
- I.7 L'espace raisonnable 38

2. L'Europe, pour quoi faire ? 42

- 2.1 Le contrat fondateur 42
- 2.2 La répartition des compétences 44
 - 2.2.1 Le diagnostic : nécessité d'une mise à jour périodique et d'un contrôle efficace..... 45
 - 2.2.2 Les orientations 48

3. Quelles institutions ? Les quatre modèles 64

- 3.1 L'Europe des Etats : le modèle confédéral 67
- 3.2 Le modèle fédéral 72
- 3.3 Le compromis par addition 76
- 3.4 Le modèle communautaire 80
- 3.5 Quelques enseignements de l'exercice 85

4. Une politique étrangère commune ? L'heure de vérité 90

- 4.1 Entrer dans le XXI^e siècle 90
 - 4.1.1 Le grand paradoxe européen 90
 - 4.1.2 Freud à la rescousse 94
- 4.2 Trois propositions
pour la Convention européenne 97
 - 4.2.1 S'accorder sur une déclaration de principes 98
 - 4.2.2 Commencer par la répartition des rôles 101
 - 4.2.3 Un cheminement en trois étapes 106

Conclusion 116

Au-delà des institutions : les conditions de la réussite

Introduction

Les vaisseaux sont brûlés

Naufrage dans la Baie des Anges

Dans l'histoire, décidément atypique, de la construction européenne, le Conseil européen de Nice restera un moment paradoxal. Ce jour-là, le 9 décembre 2000, les dirigeants européens ont failli à la mission qu'ils s'étaient donnée à eux-mêmes : adapter les institutions européennes pour les rendre compatibles avec le doublement prévu du nombre des membres de l'Union. Chacun en convient désormais : le traité de Nice ne permettra pas de faire fonctionner convenablement une Union politique de 25 ou 30 membres. Mais les mêmes dirigeants ont eu le mérite de s'en rendre compte. Et de comprendre que c'est la méthode elle-même qui était en cause : c'est pourquoi, un Conseil européen suivant a décidé la mise en place d'une Convention, rassemblant non plus uniquement des diplomates, mais des élus de tous les grands partis politiques de tous les pays concernés par la construction européenne. A charge pour celle-ci de reprendre à la base, non seulement les problèmes insuffisamment traités à Nice, mais l'ensemble de la problématique de la grande Europe. **Mais, entre temps, les vaisseaux sont brûlés. Le big bang de l'élargissement à dix nouveaux membres va précéder l'approfondissement de l'Union.**

La Convention et les dirigeants à qui elle remettra ses conclusions ont donc une obligation de résultat : sans une réforme profonde, les conditions seront réunies pour un blocage durable

de l'Europe, et même pour un recul grave de la construction européenne, le premier depuis cinquante ans.

L'Europe, d'un siècle à l'autre

Il y en effet un demi-siècle, des hommes d'Etat courageux et visionnaires ont voulu inventer entre les pays d'Europe de l'ouest, à commencer par la France et l'Allemagne, un type de relations qui rendrait définitivement la guerre impossible entre eux. L'objectif final était une union politique. Que signifiait une telle union ? Nul ne pouvait le savoir. A quelle échéance ? Nul ne se risquait à le prédire. Les blessures et les souvenirs de la guerre étaient encore vifs. Il s'agissait de commencer par ce qui était le plus urgent et le plus acceptable – le commerce –, en espérant créer une dynamique.

La dynamique s'est révélée plus laborieuse que ne l'espéraient les "pères fondateurs", mais pourtant elle a été extraordinairement féconde : du commerce des produits industriels, nous sommes passés à l'agriculture, puis aux services, à l'ensemble du marché intérieur, à la libre circulation des capitaux, puis à celle des personnes, enfin à l'union monétaire, et à l'ambition d'une union politique. Les six pays d'origine ont peu à peu été rejoints par la quasi-totalité des pays d'Europe de l'ouest. L'entrée de l'est du continent est désormais acquise, et des espoirs d'adhésion s'expriment même au-delà du Bosphore, du Dniepr et de la Méditerranée.

En ce début du XXI^e siècle, compte tenu de l'expérience communautaire acquise, de quelle Union européenne avons-nous besoin à vingt-cinq ou trente membres ? Les compétences d'origine sont-elles toujours justifiées ? Doivent-elle être complétées ? Les institutions (Conseil,

Introduction

Parlement, Commission) et les systèmes de décision très originaux mis en place sont-ils encore adaptés ? Jusqu'à quel point les modèles politiques existants – fédération, confédération – sont-ils transposables à nos besoins actuels ? Ces interrogations sont le point de départ des travaux de la Convention.

En ce début 2003, la Convention achève la phase d'écoute et de débat, pour engager la rédaction du projet final. Voici les cailloux qu'un aventurier amoureux de l'Europe a placés sur l'itinéraire inconnu pour guider ses propres pas et ceux de ses compagnons de voyage.

Les “cailloux” en question ont été posés dans divers articles, rapports ou contributions d'Alain Lamassoure, dont voici les références :

- “Après Nice : quelles perspectives ?”, article paru dans le n°94 de la revue "Commentaire" (été 2001) ;
- “La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres”, rapport au Parlement européen (adopté le 16 mai 2002) ;
- “L'Union européenne : quelles institutions ?”, article paru dans le n° 99 de la revue “Commentaire” (automne 2002) ;
- “Une politique étrangère commune ? L'heure de vérité”, article paru dans le n°4/02 de la revue "Politique étrangère" de l'IFRI (hiver 2002) ;
- “Comment faire de la politique étrangère une compétence propre de l'Union ?”, contribution aux travaux de la Convention (CONV 46/02 du 14 mai 2002).
- “Vers un nouveau continent”, article paru dans le numéro 17 de la revue “l'option de Confrontations” (décembre 2002)

1 Les principes fondateurs

Pour qualifier la nouvelle Union, refusons le terme “Grande Europe”, dont les échos napoléoniens heurtent encore nos partenaires. Tout comme la formule plus neutre de “l’Europe élargie”, car elle sous-entend qu’il y aurait une sorte d’Europe de base, qui serait ouverte à des aires géographiques moins essentielles, ou moins identifiées comme européennes. **La main tendue à l’Est n’est pas un élargissement, mais la fusion de deux Europe historiques.** C’est le doublement du nombre des Etats locataires de la maison commune, c’est l’esprit de la Communauté de 1957 appliqué à tout le continent délivré du totalitarisme et de la guerre froide. **C’est une autre Communauté, une autre Union, une autre Europe. Elle exige une refondation, et une refondation commune.**

Sept piliers pour une nouvelle sagesse

Pourquoi vouloir l’Union européenne, cette “union sans cesse plus étroite des Etats européens” dont nous ont bercé tous les traités ? C’est paradoxalement la question la plus simple et la plus consensuelle. Garantir la paix entre nous. Traiter au niveau du continent les sujets qui relèvent désormais de ce cadre. Défendre

ensemble nos intérêts communs, ainsi que le modèle politique et social que nous avons bâti ensemble. Enfin contribuer à diffuser la paix et la justice dans le monde.

Si tels sont les objectifs, sur quelles fondations bâtir la maison de la grande Europe ? Une demi-douzaine de principes que, par coquetterie, on présentera comme sept piliers.

1.1 Ne pas s’embarrasser de la souveraineté

Dans notre système, la souveraineté ne doit être ni nationale, ni européenne, mais... arlésienne. La réussite du spectacle ne nécessite plus qu’elle apparaisse.

Depuis les premiers débats sur la “supranationalité”, dans les années 50, les bons esprits – surtout en France – se sont passionnés sur la compatibilité entre la souveraineté nationale et la construction européenne. C’est ignorer que deux siècles de pratique démocratique ont rendu la notion même de souveraineté hautement suspecte, et que cinquante ans de construction européenne l’ont rendue inutile. On se souvient du dialogue entre Napoléon et Laplace : comme l’Empereur s’étonnait que le mathématicien puisse oser expliquer scientifiquement le fonctionnement de l’univers sans la moindre référence à une intervention divine, il s’attira cette réponse : “Dieu, Sire ? Je n’avais pas besoin de cette hypothèse.”

1

Les principes fondateurs

De même, nous n'avons plus besoin de l'hypothèse, ou plutôt de l'hypothèque, de la notion de souveraineté. Elle a fait son temps.

Son origine historique remonte au moins au haut Moyen Âge. Une époque où des cascades de pouvoirs s'emboîtent et s'opposent : celui de l'Empereur du Saint-Empire romain-germanique, celui du Pape, celui du roi, celui du comte, celui de la ville libre. Les conseillers juridiques de chacun rivalisent de références au droit local coutumier, au droit romain, redécouvert par l'Université de Padoue, et au droit canon pour fonder en théorie le pouvoir de leur protecteur.

Dans l'Europe alors chrétienne, chacun s'accorde sur le principe de légitimité suprême : c'est Dieu qui habilite le détenteur du pouvoir. Encore faut-il interpréter les choix de la Providence... Un jeu dans lequel les légistes du roi de France, de Beaumanoir à Jean Bodin, vont exceller.

Selon les lieux et les périodes, on a vu ainsi prospérer plusieurs concepts de la souveraineté, voisins mais différents.

- L'idée du *pouvoir de conférer la légitimité*, en transmettant à des autorités inférieures la légitimité venue de Dieu.
- La notion d'*absence d'autorité supérieure*, traduisant l'indépendance vis-à-vis de l'étranger et, à l'intérieur du territoire, la supériorité du politique sur le spirituel et celle de l'impérial (ou du régalien) sur toutes les autres forces politiques.
- Enfin, le concept de *pouvoir général d'évocation*

à l'égard des corps inférieurs qui feraient un mauvais usage du pouvoir qui leur a été délégué.

Ce n'est qu'avec la monarchie absolue que ces notions d'origines différentes vont être fusionnées, la personne du souverain cumulant la légitimité divine directe et le pouvoir exclusif et sans limites. Contrairement à ce qui est dit trop souvent, cette évolution n'a pas été générale et irréversible. Elle fut propre à la France et à l'époque classique. Culminant avec cette formule, dictée par Louis XIV lui-même dans ses *Mémoires pour l'instruction du Dauphin* :

“Celui qui a donné les rois aux hommes a voulu qu'on les respectât comme ses lieutenants, se réservant à lui seul le droit d'examiner leur conduite. Sa volonté est que quiconque est né sujet obéisse sans discernement.”

Eh non, ce n'est pas la Tartarie, c'est la France du Grand Siècle ! Mais devons-nous vraiment en garder la nostalgie ?

Vient 1789. Moment crucial, où tout est à refonder. **Les Révolutionnaires français suppriment la personne du souverain, mais ils se gardent bien d'éliminer le concept** : la souveraineté est transmise à la nation, ou au peuple. Selon la formule quasi-identique employée notamment dans la Constitution thermidorienne de l'An III (art. 2) et dans la Constitution républicaine de 1848 (art. 1er) : “La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. Elle est inaliénable et imprescriptible.” **Le fondement du pouvoir reste sacré, et celui-ci garde un caractère absolu.** Plus absolu même qu'auparavant, pourrait-on dire, puisque sa source n'est

1

Les principes fondateurs

plus, ni un Dieu lointain et contesté, ni une famille royale ancienne soumise à tous les aléas de l'existence, mais le peuple tout entier, impérissable et omnipotent.

Que reste-t-il aujourd'hui de la notion ? L'idée d'un pouvoir suprême ou/et ultime, qui ne peut être surpassé ni contraint, tant dans l'ordre interne que vis-à-vis de l'extérieur.

Or, dans l'ordre interne, c'est la définition exacte de la tyrannie. Que le tyran soit un individu ou une majorité électorale n'est certes pas indifférent, mais ne change pas la nature du problème. **Celui-ci réside dans le caractère absolu attribué à la souveraineté : le concept est ainsi sacralisé.** Il l'est même plus que celui, qui nous est pourtant cher, de la liberté – puisque celle-ci finit là où commence celle de l'autre, alors que la souveraineté, elle, est sans partage ou n'est pas. **Ce qui conduit tout naturellement à la sacralisation du souverain lui-même : le peuple. Qui, lui non plus, ne saurait se partager. Et voilà de quoi fonder en doctrine le nationalisme, à l'extérieur, et l'ethnisme à l'intérieur.**

On se souvient du mot de Mauriac : *“j'aime tellement l'Allemagne que je préfère qu'il y en ait deux.”* Tout citoyen attaché aux libertés devrait dire de même de la souveraineté : *“j'aime tellement mon souverain que je préfère qu'il y en ait deux. Ou trois, ou quatre. C'est-à-dire aucun...”* Nous devrions le savoir depuis Montesquieu et Locke : l'équilibre des pouvoirs, les *“checks and balances”*, sont au cœur de l'Etat de droit. Pour que la démocratie fonctionne harmonieusement, tout pouvoir doit être limité par un

autre pouvoir. Comme dans la parabole chinoise, où nul ne l'emporte de la feuille, de la pierre ou des ciseaux : la feuille est détruite par les ciseaux, qui sont brisés par la pierre, qui est enveloppée par la feuille...

Quant à l'ordre international, le culte de la souveraineté y exprime la tentation de l'isolationnisme, de l'égoïsme, et finalement du nationalisme. Là encore, l'erreur est dans le caractère absolu donné à une valeur éthique ou politique. Que chaque pays souhaite préserver son indépendance est légitime. Mais si la défense de sa souveraineté devient l'alpha et l'oméga de sa politique, sa participation normale aux relations internationales devient impossible. Dans le monde contemporain, chaque acteur est enserré dans un réseau sans cesse plus dense de relations économiques, financières, culturelles et, finalement, juridiques. Même les régimes les plus schizophréniques, comme l'étaient celui d'Enver Hoxha en Albanie ou celui des premiers Ayatollahs iraniens ont dû se résigner à laisser entrer les images “maudites” des satellites de télévision.

C'est donc avec une grande sagesse que le droit européen ignore tout simplement cette tradition illustre de la philosophie du droit : la notion de souveraineté y est superbement absente. Les droits nationaux restent officiellement souverains, mais leur monopole est battu en brèche par d'autres sources, qui fabriquent du droit positif et du droit jurisprudentiel. Et qui, peu à peu, prévalent.

Il faut rappeler qu'en 1992, à la faveur de la révision constitutionnelle qui a accompagné le

1

Les principes fondateurs

traité de Maastricht, l'Assemblée Nationale a adopté à l'unanimité une définition de l'Union européenne qui est devenue l'art.88§1 de la Constitution, et qui mentionne "*l'exercice de compétences en commun*", sans s'interroger sur la souveraineté. Continuons ainsi, en laissant mourir de sa belle mort ce concept d'origine illustre et d'apparence grandiose, mais devenu de manière équivoque, voire sulfureux. **Considérons l'Europe comme...une collectivité territoriale** : originale, certes, d'une taille quelque peu démesurée, **mais à qui nos Etats ont délégué des compétences comme ils l'ont fait pour leurs villes ou leurs régions respectives, et qui, comme celles-ci, peut et doit obéir à des règles de fonctionnement sans mettre en cause la souveraineté.**

1.2 Le principe démocratique

Pour les historiens, le premier demi-siècle de la construction européenne aura offert le spectacle inouï d'**une quinzaine de démocraties exemplaires confiant leurs intérêts communs à une sorte de despotisme éclairé collectif.** Les citoyens ont parfois été invités à approuver ou rejeter en bloc, par référendum, au moment de la ratification : encore cela n'a-t-il été le cas qu'à deux reprises depuis cinquante ans en France (pour l'adhésion du Royaume-Uni en 1972 et pour le traité de Maastricht en 1992), et jamais, ni en Allemagne, ni dans aucun des autres pays

fondateurs (Italie, Bénélux)! Quant aux initiatives politiques qui ont conduit successivement au Marché commun, puis à l'Acte Unique, puis à l'union monétaire, puis au grand élargissement à l'Est et au traité de Nice, les Gouvernements s'en sont jalousement réservé le monopole, sans vote préalable dans la plupart des Parlements nationaux, et sans qu'un seul des peuples ait eu l'occasion d'exprimer son choix par un vote (national, européen ou référendaire) antérieurement à l'ouverture des négociations. Conçue pourtant pour consulter les peuples, l'élection du Parlement européen au suffrage universel s'est révélée décevante : à chaque élection, les faibles pouvoirs initiaux du Parlement et, souvent, le caractère absurde du mode de scrutin ont détourné des urnes une grande partie des électeurs et ont inexorablement déplacé l'enjeu du débat vers la popularité du gouvernement en place.

Chimère ou métis ? Nous voilà en 2003, ayant conçu un animal politique bizarre. Ce n'est pas un Etat – et, au sein de la Convention, même les plus fédéralistes jurent leurs grands dieux que leur but n'est pas d'en faire un super-Etat. Mais ce non-Etat légifère, et à tour de bras : les juristes estiment même que près de 60% des nouvelles règles de droit qui s'imposent à nos concitoyens sont désormais décidées à Bruxelles et Strasbourg, et non plus dans nos capitales nationales ! Il gère un espace économique unique. Il a un budget propre, de l'ordre de grandeur de celui d'un pays comme l'Espagne. Il bat monnaie. Il se substitue à ses membres dans les grandes négociations internationales sur le commerce ou l'environnement. Il a un porte-parole commun sur la politique étrangère. Il est même en train de lever des forces armées : la force

1

Les principes fondateurs

de réaction rapide, qui sera déclarée opérationnelle en mai prochain.

Ce n'est peut-être pas un Etat, mais voilà une entité politique dotée de pouvoirs et de moyens qui y ressemblent fort. **Ce n'est sans doute pas un super-Etat mais, de manière aussi étrange que scandaleuse, c'est à coup sûr une sous-démocratie** : les décisions européennes sont prises selon des procédures incompréhensibles du grand public, par des autorités qui échappent au bulletin de vote des électeurs européens, et, en général, dans l'indifférence des médias. C'était acceptable dans les années d'expérimentation, et quand les enjeux restaient limités et réversibles. C'est inadmissible aujourd'hui.

L'irruption du peuple va être la révolution majeure de la nouvelle Union politique.

Dieu merci, nous ne pourrions plus y échapper, pour une raison très simple : présenté partout comme la Constitution de l'Europe du XXI^e siècle, le nouveau traité ne pourra pas ne pas être soumis à référendum dans ceux des pays concernés où cette procédure existe : c'est le cas d'une bonne vingtaine d'Etats. Au point qu'au sein de la Convention, europhiles et eurosceptiques envisagent de proposer ensemble que ces référendums soient organisés le même jour dans tous les pays en question. Adieu l'Europe des experts, des initiés qui débattent en conclave ! Le grand vent de la démocratie va bouleverser le paysage.

Et d'une manière imprévisible. Nul ne peut dire en ce début de 2003 sur quel(s) sujet(s) se décideront les électeurs lors des référendums de ratification. En 1992, en France, pour la ratification du traité de Maastricht, l'impopularité du

Président Mitterrand a failli contrebalancer la popularité de l'union monétaire. En 2001, saisi du traité de Nice, les Irlandais n'ont débattu que d'avortement et de neutralité militaire, thèmes parfaitement hors sujet. En 2004, la popularité des dirigeants nationaux du moment, un sujet passionnel comme la candidature de la Turquie, ou une nouvelle marée noire pourraient bien confisquer le débat politique. Perspective redoutable, certes, mais ... c'est tout simplement ce que l'on appelle démocratie.

Et si l'imprévu de l'actualité nous échappe, il est quand même, dans le sentiment populaire, des éléments de fond qui peuvent être pris en compte.

I - Ce n'est pas un Etat, mais le pacte de famille ne peut plus simplement être passé entre les seuls chefs de tribus : il engagera les 500 millions d'Européens. **Ce ne pourra plus être un simple traité, fait par les diplomates pour les dirigeants, mais une Constitution, faite pour les peuples par les représentants des peuples.**

L'idée appartenait à la légende, et quasiment au musée, de l'utopie fédéraliste depuis le travail de pionnier d'Altiero Spinelli au Parlement européen il y a près de vingt ans. Dépoussiérée périodiquement à l'Assemblée de Strasbourg, elle est venue sur la place publique au printemps 1999, en France, lorsque François Bayrou en a fait le slogan UDF de la campagne européenne, suscitant d'abord des sourires amusés. Or, dès l'été suivant, un intergroupe "Constitution" était créé au sein du Parlement nouvellement élu, où la commission institutionnelle prenait le nom de commission des "affaires constitutionnelles".

1

Les principes fondateurs

Quelques mois plus tard, à Strasbourg, c'est une majorité de 4/5 qui recommandait au Conseil européen de s'engager dans une démarche constitutionnelle. Le Commissaire Michel Barnier passait commande à l'Institut européen de Florence d'un premier exercice "en blanc", à titre d'étude de faisabilité à partir des traités actuels. Tour à tour, Joschka Fischer, puis Johannes Rau, puis Jacques Chirac se mettaient à "doper" leurs discours européens en reprenant la formule à leur compte. En décembre 2001, à Laeken, la remarquable présidence belge inoculait le virus à tout le Conseil européen, en donnant quasiment carte blanche à une assemblée consultative volontairement baptisée "Convention". Une Convention à qui, dès le premier jour, Valéry Giscard d'Estaing a fait admettre, comme une évidence, le principe d'un traité constitutionnel. Les historiens expliqueront un jour les origines mystérieuses de ce phénomène climatique inattendu, un vent chaud d'hiver, un "effet de foehn", ou de fun, qui a soudain fait tourner toutes les têtes européennes. Voilà en tout cas posée la première pierre, si symbolique.

Mais, au-delà du symbole, en lisant cette constitution soumise à son approbation, le citoyen/électeur se demandera évidemment : à quoi sert l'Europe, cette collectivité territoriale gigantesque, par rapport à mon pays ? Et comment puis-je m'y faire entendre, et m'assurer qu'elle prend la direction que je souhaite, comme je le fais dans ma ville, ma région, ma nation ?

2 – Le citoyen s'attendra à ce que l'Europe s'occupe de ce pour quoi il a besoin d'elle : les dangers du monde, et pas les chasses traditionnelles ; la pollution marine, et pas la couleur des tuiles romaines ; la recherche scientifique, non le goût des

fromages. **L'Union ne doit pas intervenir dans des domaines qui n'ont aucun lien avec la vie en commun, ni avec l'action commune. C'est une autre manière d'exprimer la "subsidiarité".** D'où l'importance de la répartition des compétences, que l'on verra au chapitre suivant.

3 - En même temps, **il voudra élire les législateurs de l'Europe et "Monsieur" ou "Madame" Europe.**

Cela suppose d'abord que l'élection des députés européens obéisse à un **système électoral unique** dans tous les Etats membres, qui remplacera les quinze systèmes nationaux différents existants. Tous nos partenaires étant attachés à la représentation proportionnelle, celle-ci en constituera la base. Mais **encore faut-il s'assurer que les circonscriptions correspondent à une réalité régionale** – par exemple, en France, à partir des 26 régions administratives - et qu'elles ne soient pas d'une taille telle que les électeurs seraient dans l'impossibilité pratique de connaître leurs élus européens : des listes de 3 à 6 sièges seraient optimales.

Qu'en sera-t-il ensuite de "Monsieur/Madame Europe" ? La nécessité de donner à l'Union un ou des dirigeants à temps plein, distinct(s) des gouvernants nationaux, n'est plus guère contestée. Comment lui/leur donner une légitimité démocratique ? La voie "présidentielle" de l'élection au suffrage universel direct n'est pas envisageable aujourd'hui : les traditions politiques de plusieurs Etats membres s'y opposent catégoriquement, et l'on imagine mal une campagne de style présidentiel dans laquelle les principaux candidats ne parleraient que par l'intermédiaire de

1

Les principes fondateurs

leurs interprètes. **La seule solution raisonnable est donc la voie “parlementaire”, en faisant élire le Président de la Commission européenne – ou de l’organe exécutif qui lui succèdera – par le Parlement européen, c’est-à-dire par tous les citoyens européens** à l’occasion de l’élection parlementaire. De la même façon que les Britanniques, les Allemands, les Italiens, les Espagnols, désignent leur chef de gouvernement, ou que nous élisons... les maires de nos propres villes.

Enfin, les citoyens apprécieront aussi d’être consultés par **référendums** sur quelques-uns des grands choix de l’Union. On pourrait concevoir, par exemple, qu’une loi européenne, une modification de la Constitution, ou la ratification d’un traité engageant l’Union soient soumises à référendum, soit à l’initiative conjointe du Conseil, du Parlement et de la Commission européenne, **soit à partir d’une pétition populaire** signée par au moins x% des électeurs de 2/3 des pays membres. Cette pratique démocratique, inconnue dans la plupart de nos Etats (sauf l’Italie), contribuerait beaucoup à la naissance progressive d’un “esprit” européen.

4 – En particulier, **les citoyens européens exigeront d’avoir leur mot à dire sur la composition future de la famille**. Les élargissements réalisés jusqu’ici n’ont pas soulevé d’objections populaires. Mais lorsqu’en décembre 1999 à Helsinki, le Conseil européen a soudain déclaré la Turquie éligible, sans la moindre consultation préalable et sans le moindre débat public dans aucun pays, il s’est livré à un véritable coup d’Etat légal. **Le “coup d’Etat d’Helsinki” sera le dernier.** Ce n’est plus un conclave de chefs d’Etat

ou de gouvernement qui pourra décider demain de telle ou telle candidature nouvelle (cf. infra).

5 – Enfin les citoyens attachent de l’importance à quelque chose qui n’intéresse hélas aucune institution, nationale ou européenne : **l’application effective des décisions communautaires**. Les décisions nationales, elles, s’appliquent tant bien que mal, parce qu’il y a 1,5 million de fonctionnaires en charge (cas de la France) et que toute personne physique ou morale peut saisir les tribunaux. Comme personne ne propose d’affecter les mêmes moyens administratifs à l’Union, il faut absolument donner au citoyen les moyens d’obtenir satisfaction. Essayez donc de vous inscrire au barreau de Bayonne quand vous êtes un avocat belge ; ou de faire valider votre diplôme écossais par l’administration espagnole, même quand vous êtes un citoyen espagnol, ou un diplôme français à Berlin. C’est “l’effet marée noire” : oublié le dernier naufrage, personne ne se préoccupe plus d’appliquer les décisions européennes qui permettraient d’éviter le suivant.

C’est un sujet sur lequel il va falloir se montrer bien plus créatifs qu’aujourd’hui. En interrogeant les juges, les médiateurs, les syndicats, les ONG, les expatriés, les boursiers Erasmus, etc.

1.3 Le principe d’amour

Mariage, village, église, syndicat, association, alliance, entreprise, coopérative... : l’expérience enseigne que, quand deux ou plusieurs

1

Les principes fondateurs

s'unissent, l'intérêt commun ne se réduit jamais à l'addition des intérêts des éléments composants. Pour être féconde, la vie commune exige la prévalence de l'intérêt commun ; et pour être agréable, elle requiert que le système de décision n'organise pas l'antagonisme entre les parties. Pour ne pas faire de l'union ce que les mathématiciens appellent un jeu à somme nulle : le gain de Paul étant ressenti par une perte équivalente, ou une défaite, de Pierre.

Le "principe d'amour", c'est tout simplement la traduction du concept d'*affectio societatis* cher au droit commercial. Comment faire aimer l'union pour l'union – au point que personne n' imagine sa dissolution ?

Or, dans le cas de l'Europe, le problème était particulièrement difficile, car nous partions de ... deux mille ans de guerres fratricides. Au Palais-Bourbon, à l'heure des questions d'actualité, les affrontements sont violents : on s'accuse mutuellement d'incompétence, de mépris des autres, d'autisme, de mensonge, de lâcheté, voire de malhonnêteté. Pourtant, à aucun moment l'unité de la France n'est remise en cause. Mais imaginons que l'on se traite de noms d'oiseaux entre Français et Allemands, entre Espagnols et Portugais, entre Britanniques et Irlandais ; ou, demain, entre Hongrois et Roumains... C'est pour cela qu'il fallait inventer des amortisseurs inédits, une méthode originale : ce fut la méthode communautaire. **Cette exigence sera encore accrue dans une Europe à trente, où les forces centrifuges risquent d'être beaucoup plus fortes et diverses qu'aujourd'hui ; et surtout dans un Europe politique qui devra aussi être capable de traverser les orages de la vie commune. Les Américains mesu-**

rent volontiers la qualité d'un leadership à sa capacité à prendre ce qu'ils appellent les "*tough decisions*", les mesures qui font mal. **Il faut que l'Union européenne puisse affronter l'impopularité quand cela est nécessaire.** Jusqu'à présent, nous avons pu gérer cela assez bien : **l'Europe anonyme était comme une bureaucratie au service d'un rêve** ; elle a pu servir, tantôt de référence (le rêve), tantôt de bouc émissaire (la bureaucratie), à des gouvernements habiles pour faire admettre des réformes internes nécessaires. Demain, l'Europe incarnée dans ses dirigeants propres risque d'entrer en conflit avec les gouvernements et les parlements nationaux, et il faudra que les citoyens tranchent.

La méthode communautaire reposait sur la Commission, collège d'experts neutres, au-dessus des conflits, doté du monopole de proposition pour définir l'intérêt commun. C'était le choix délibéré d'une "Europe d'en haut" : on règle le problème des affrontements nationaux susceptibles de dégénérer en sortant par le haut. Un collège de savants assermentés proposant une vision commune de l'intérêt général à des gouvernements rassurés par la règle de l'unanimité. Ce n'est pas exactement ce que Jean Monnet lui-même avait imaginé, mais c'est ce qui a marché.

Mais avec l'élection du Président de la Commission par une majorité politique, **la nature même de l'institution va achever sa mutation, le collège d'experts se transformant en exécutif politique.** En soi, cette élection sera un facteur d'union des Européens : ce sera "leur" Président. Et la minorité se consolera en préparant la revanche.

1

Les principes fondateurs

Mais il faut aussi bannir les “règles qui fâchent”. Tout comme il y a des “sujets qui fâchent”, il est des procédures ou des institutions qui exacerbent les oppositions mêmes que l’on voudrait éviter.

Prenons le cas du Conseil des Ministres. Il était conçu comme l’organe de décision ultime. Tant que les décisions les plus sensibles s’y prenaient à l’unanimité, chaque Etat était garanti contre des projets qu’il jugeait inacceptables. Or, voilà que l’explosion du nombre des membres rend inéluctable la généralisation du vote à la majorité : les décisions seront, certes, plus faciles à prendre, mais elles risquent d’être plus difficiles à faire accepter par les opinions publiques des Etats minoritaires. Ce danger avait été perçu par Jean Monnet avant même le traité de Rome. En 1956, au lendemain de la conférence de Messine, et alors qu’il venait de quitter la Haute-Autorité de la CECA, il déclarait au jeune André Fontaine, pour le journal *Le Monde* :

“On ne saurait s’en tenir à une simple coopération entre les gouvernements. Si les décisions sont prises à l’unanimité, c’est le veto et, par conséquent, l’immobilité. Si les décisions sont prises à la majorité, c’est le risque d’une coalition de gouvernements aux dépens d’un des partenaires. A cette alternative, la seule issue est la délégation d’une partie des pouvoirs des Etats à une autorité commune, c’est-à-dire à une institution fédérale dont les membres sont les mandataires de l’ensemble des pays participants.”

Traduction pratique en 2003 : si l’organe qui représente les Etats, le Conseil des Ministres, est le décideur ultime, chaque décision difficile aboutit à la “défaite” d’un pays tout entier, et à la

“victoire” d’autres. Pour peu que quelques votes successifs aboutissent à la déconfiture des mêmes, on peut revoir de bien inutiles tensions chauvines, dont les “tabloïds” feront leurs délices. Adieu l’esprit européen, vive l’antagonisme des nations ! D’où l’intérêt de combiner le vote du Conseil des Ministres, représentant les Etats, avec celui du Parlement européen, représentant les citoyens. Organisé par partis politiques, et non par nations, le Parlement européen est un puissant éteignoir des antagonismes nationaux.

Un autre exemple de “règle qui fâche”, le mode de financement actuel du budget européen. Pour financer les dépenses communes, il est fait appel à des cotisations nationales calculées, pour l’essentiel, proportionnellement à la richesse des pays membres. Imaginons ce que serait le débat budgétaire en France si les politiques nationales étaient financées par des cotisations payées par chaque région : en lui-même, le système fait de chaque participant autour de la table une Mme Thatcher martelant “*I want my money back !*” Une vertu méconnue de l’impôt général est de supprimer ces comparaisons régionales. **Les dépenses européennes doivent être financées, non par des cotisations étatiques, mais par la contribution de tous les citoyens**, par l’affectation à l’Union de tout ou partie de certain(s) impôt(s) qui alimente(nt) actuellement les budgets nationaux : en contrepartie, ceux-ci seraient naturellement déchargés de leur cotisation actuelle.

Le “principe d’amour” devra aussi être pris en considération chaque fois que l’on envisagera d’introduire des dérogations ou de la flexibilité dans le dispositif d’ensemble. Ainsi, de nombreuses voix

1

Les principes fondateurs

s'élèvent pour accroître les possibilités dites de "coopérations renforcées", par lesquelles certains Etats désireux d'agir ensemble dans certains domaines pourraient entreprendre une action commune sans la participation des autres. Si cela doit permettre à des pays voisins de traiter ensemble des sujets qui n'intéressent qu'eux (par exemple, la protection de l'environnement dans la Mer Baltique), bien entendu ; en revanche, il ne faudrait pas que cela permette à certains Etats "riches" de s'abstraire du devoir de solidarité envers leurs partenaires moins favorisés.

Mais il ne suffit pas d'éviter des dispositifs anxio-gènes. L'Union a besoin de ciments.

Chacun sait que le ciment d'unité le plus fort est l'existence d'un ennemi extérieur commun. Or, le défi historique de l'Europe, c'est que **nous prétendons justement nous unir sans adversaire extérieur. Notre seul adversaire est en nous-même : le souvenir de nos propres crimes.** Toutefois, même sans ennemi, l'existence d'un repoussoir extérieur, d'un "autre", aide à la définition de soi. Le "modèle social européen" est difficile à décrire sur le continent même, mais il prend consistance quand on négocie à l'Organisation mondiale du Commerce, à l'O.I.T., ou dans les conférences internationales sur le développement durable : car c'est lui, alors, que nous défendons ensemble. De retour de la dernière rencontre de Porto Alegre, un syndicaliste français racontait à un auditoire allemand initialement dubitatif : *"Mes doutes sur l'existence d'un modèle social européen se sont envolés quand j'ai réalisé que c'était le modèle de référence et l'espoir de toute l'Amérique latine."* **L'Europe existe, puisqu'elle devient le rêve... des autres !**

1.4 Le principe du bonheur

Indépendamment du fonctionnement de l'assemblée des copropriétaires, qui relève du "principe d'amour", chacun doit se sentir à son aise dans la maison commune. L'Union doit être un *"plébiscite de tous les jours"*, et non pas une *"prison des peuples"* comme celle dont nos nouveaux membres ont eu tant de mal à sortir.

- **Les Etats** doivent être rassurés sur le maintien de leur identité et sur la conservation de la maîtrise ultime de leur destin.

L'Union européenne ne sera pas une fédération classique. Les dirigeants français l'expriment en évoquant une "Fédération d'Etats-nations". La formulation est maladroite, car tous les Etats européens ne se confondent pas avec une nation : le Royaume-Uni en compte quatre, tandis que la nation hongroise déborde chez tous les voisins de la Hongrie. Disons que c'est une communauté d'Etats et de citoyens. Comme cette communauté échappe aux modèles standards de la fédération ou de la confédération, il sera bon de **définir, dans le préambule de la future constitution, les droits et les devoirs des Etats membres.** Droit au respect de leur indépendance, de leurs institutions, de leurs compétences, de leur identité ; devoir de solidarité et de loyauté à l'égard de leurs partenaires et de l'Union elle-même.

Il faudra y ajouter une innovation importante : la **reconnaissance du "droit de sécession"**. Ce droit au divorce était la seule grave lacune de la Constitution américaine – forçant ceux qui

1

Les principes fondateurs

refusaient la loi majoritaire à recourir à un coup d'Etat – et, au contraire, la seule disposition historiquement utile de la Constitution soviétique : l'éclatement de l'URSS a pu se faire sans douleur. En Europe, il rassurera ceux qui, malgré notre propre analyse, demeurent attachés à la notion de souveraineté ou de "pouvoir constituant" national. Naturellement, l'exercice de ce droit devrait être soumis à des procédures très solennelles, de façon à ce qu'un pays n'y ait recours que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, et non sur un simple changement de majorité gouvernementale.

- Une attention particulière devra être apportée à un problème nouveau : **l'équilibre entre petits et grands Etats.**

L'Europe des Six rassemblait trois "grands" (Allemagne, France, Italie), deux "petits" (Belgique, Pays-Bas), et un "micro-Etat", le valeureux Luxembourg, peuplé comme un demi-département français moyen. Les droits de chacun au sein de la Communauté (nombre de Commissaires et de députés européens, droits de vote au Conseil des Ministres, etc.) ont été établis pour cet ensemble, en sur-représentant fortement les "petits" : le rôle historique joué par les dirigeants du Bénélux dans le processus, et la grande qualité de leurs présidences successives de la Communauté ont permis à chacun de se sentir à l'aise dans ce système. Par un hasard historique, les premières vagues d'élargissements n'ont pas remis en cause cet équilibre, deux "grands" (Royaume-Uni et Espagne) accompagnant des Etats moins peuplés, tels que l'Irlande ou le Portugal. En 1994, l'entrée de l'Autriche et des pays scandinaves a suscité le premier vrai

malaise, dont la conclusion n'a satisfait personne (compromis de Ioannina). Et quand il a fallu aménager le dispositif pour accommoder 12 membres supplémentaires, dont un seul "grand" et plusieurs "micro-Etats", le malaise s'est transformé en crise ouverte, que le Conseil européen de Nice n'a pu vraiment surmonter.

Or, le problème se pose de manière radicalement nouvelle. Depuis l'origine, les Etats moyens et petits perçoivent la Commission comme l'organe qui défend le mieux l'intérêt communautaire, et celui où leur influence est la plus forte : elle peut, seule, les protéger des tentations hégémoniques des "grands".

Mais dans l'Union à 25 ou 30 membres, la règle d'un Commissaire par pays est difficilement défendable. L'insistance de certains gouvernements pour garder "leur" Commissaire fait d'ailleurs peser des doutes sur le degré véritable d'indépendance des membres de la Commission. Heureusement, **la logique du nombre et l'exigence démocratique changent la problématique et ouvrent des voies très nouvelles.**

Depuis l'origine, le "pouvoir du dernier mot" appartenait au Conseil des Ministres : tout le débat était donc circonscrit à la seule pondération des voix au sein du Conseil. Mais voilà que l'exigence démocratique va conduire irrésistiblement à donner au Parlement européen un pouvoir législatif équivalent à celui du Conseil. **C'est donc sur l'ensemble formé par ces deux chambres, et non plus seulement au sein du Conseil, qu'il faut mesurer le poids respectif des petits, des**

1

Les principes fondateurs

grands et des moyens. Et la perspective actuelle s'inverse : dans la grande Union, c'est plutôt le Conseil qui a vocation à sur-représenter les petits Etats, comme il est de règle dans les systèmes fédéraux, alors que les grands Etats voient leur poids démographique pris pleinement en compte au Parlement. A la limite, l'égalité absolue des droits de vote au Conseil et l'égalité des pouvoirs entre celui-ci et le Parlement permettraient de s'assurer que toute décision européenne est prise à la majorité des Etats (représentés au Conseil), et à la majorité des représentants des citoyens (par le Parlement).

- **Les régions** doivent aussi être prises en considération, car finalement ce sont elles, plus que les grands pays, qui vont être concurrencées par l'arrivée de micro-Etats jouissant de tous les bénéfices du statut étatique au sein de l'Union alors qu'elles-mêmes n'y sont encore que des passagers clandestins.

Le débat sur les régions en Europe n'est plus vraiment empoisonné, mais il continue d'être pollué par la vieille controverse sur "l'Europe des régions". Or le problème ne se pose plus du tout en ces termes. La cause est entendue : l'Union européenne est et restera constituée par des Etats. En revanche, l'émergence des acteurs régionaux, voire locaux, devient une réalité que l'Union ne peut plus ignorer dans son fonctionnement quotidien. D'abord, parce que la Commission européenne estime que, en moyenne, 70 à 80% des programmes communautaires sont gérés par les administrations des collectivités territoriales des Etats membres, et non pas leur administrations nationales. Ensuite parce que dans près de la moitié des Etats de

l'Union existent désormais des régions dotées de compétences législatives propres, le Royaume-Uni, puis l'Italie, ayant créé récemment des entités qui existaient déjà notamment en Allemagne, Autriche, Espagne et Belgique. Ce qui veut dire que, dans ces pays, les problèmes de compétences partagées entre l'Union et sa "base", ainsi que les problèmes de transposition du droit communautaire en droit interne ne concernent pas seulement l'Etat central, mais aussi les collectivités régionales. Or, celles-ci étant officiellement "ignorées" par les institutions européennes, les incidents de conception, d'application ou de transposition de la loi commune se sont multipliés dans la période récente.

Enfin, l'élargissement en cours à plusieurs Etats de très petite taille peut poser un problème politique à certaines grandes régions historiques appartenant aux Etats membres actuels. Les cinq millions de Siciliens contempleront-ils sereinement les droits et les pouvoirs que le statut d'Etat au sein de l'Union donnera aux 400 000 Maltais voisins ? La joie des dix millions de pratiquants de la langue catalane sera-t-elle sans mélange quand ils constateront que le petit million de locuteurs de l'estonien a obtenu la reconnaissance officielle de celui-ci comme langue de l'Union elle-même ?

Aussi deux préoccupations doivent-elles être conjuguées. D'un côté, l'organisation territoriale de chaque pays doit rester une compétence exclusive des Etats, comme cela est rappelé au chapitre suivant. De l'autre, **la Constitution européenne doit reconnaître l'existence et le rôle de régions**

1

Les principes fondateurs

ou, plus généralement, de collectivités territoriales, comme *“partenaires de l’Union.”* Pour s’assurer que l’Union n’interfère pas avec les problèmes internes, pour chaque pays la liste de ces régions serait établie par les autorités nationales qui la communiqueraient à Bruxelles : elle recouvrerait probablement celle des régions à compétences législatives propres, mais il reviendrait à chaque gouvernement de désigner lui-même celles qu’il considère comme *“partenaires de l’Union”*.

Ainsi nommées, ces régions bénéficieraient de certains droits, liés à leur participation effective aux politiques communautaires et, plus généralement, à la vie de l’Union : représentation au Comité des régions (où toutes les régions à compétences législatives ne figurent pas à l’heure actuelle) ; droit d’être consultées par la Commission ou/et le Parlement lors de l’élaboration de textes entrant dans leur champ de compétences ; possibilité de saisine directe de la Cour de Justice sur les conflits de compétence qu’elles peuvent avoir avec l’Union.

En outre, plutôt que de céder à la tentation de faire participer le Comité des régions au processus législatif – ce qui compliquerait à l’excès une machinerie que nous devons simplifier, au contraire –, il vaudrait mieux élire le Parlement européen lui-même à partir de circonscriptions dessinées autour des régions administratives existantes.

Enfin, **le développement de la coopération transfrontalière devrait être cité dans la Constitution comme un des objectifs de l’Union.** Les villes-frontières sont des

lieux passionnants, qui sont en première ligne dans l’application du droit communautaire et dans les conséquences pratiques de l’espace européen unique, de la reconnaissance mutuelle des diplômes à la monnaie unique en passant par la libre installation. Or les obstacles pour bâtir un espace de vie transfrontalier commun sont innombrables, à cause des différences tant des règles que des administrations nationales. La reconnaissance d’un objectif européen serait au moins un premier pas pour permettre à l’Union de venir en aide à ces expériences originales.

1.5 Le principe de subsidiarité

Rarement concept politique aura jailli aussi vite, aussi spontanément, aussi unanimement, sans que ses thuriféraires accordent le même intérêt à son application pratique. Alors que chacun de nos Etats possédait un concept et un mot (la décentralisation en France, la *devolution* au Royaume-Uni, etc.), il est piquant que nos penseurs laïcs aient été conduits à recourir au vocabulaire thomiste de la subsidiarité. En le faisant d’ailleurs fonctionner à l’envers : en droit canon, la légitimité vient d’en haut, et même du Très-Haut (*“top-down”* diraient les cours de management), la *plenitudo potestatis* appartient donc au Pape, et autres instances supérieures, alors que les instances inférieures doivent se satisfaire de la *potestas limitata* : l’idée est que le supérieur ne doit pas se disperser, ni se commettre dans des questions subalternes.

1

Les principes fondateurs

En fait, ce n'est rien d'autre que le principe de *minimis non curat praetor...* De même, est oublié un peu vite le principe complémentaire de "*solidarité*", que la même tradition théologique place à égalité avec la subsidiarité (cf. Encyclique *Centesimus Annus* de Jean-Paul II – 1991).

Analysé pour la première fois, en 1990, par Valéry Giscard d'Estaing dans un rapport qui a fait date devant le Parlement Européen, puis introduit dans le traité de Maastricht selon les termes mêmes qu'avait proposés l'ancien Président, le principe de subsidiarité continue pourtant d'être une référence de discours plus qu'un véritable guide d'action.

Nous verrons dans le chapitre suivant comment un progrès sensible pourra être obtenu en combinant une mise à jour de la répartition des compétences avec l'instauration d'un contrôle de la constitutionnalité des lois européennes.

1.6 Le principe de constance

L'expérience montre partout que, chaque fois que l'on procède à des transferts de compétences d'un niveau vers un autre, l'échelon de départ s'efforce de conserver un maximum de moyens et l'échelon d'arrivée a tendance à surestimer ses besoins. Le résultat final est souvent un surcroît de bureaucratie, de "frais généraux" en quelque sorte. D'où l'importance de **poser le principe d'une Europe qui, toutes choses égales par ailleurs, se construit à**

coût constant, à charges budgétaires constantes, à niveau de fiscalité constant, à bureaucratie constante. Chaque nouvelle dépense communautaire et, le moment venu (cf. supra), chaque augmentation d'impôt européen, doit être compensée par une réduction équivalente. C'est ce que j'appelle le "*principe de constance*."

L'enjeu est d'importance. La vie collective des Français continue d'être organisée pour l'essentiel autour de l'Etat, du département et de la commune. Conçue il y a deux siècles pour répondre aux besoins d'un pays rural, agricole, autarcique et pré-démocratique, cette organisation doit se réorienter en fonction des besoins d'un pays démocratique, post-industriel, de haut développement culturel et ouvert sur ses voisins : *l'agglomération, la région, l'Europe* deviennent de nouveaux cadres pertinents. Mais si l'on empile au lieu de redistribuer, l'étouffement bureaucratique et la révolte antifiscale paralyseront tout.

Il faudra cependant surmonter une difficulté méthodologique de taille : quand on transfère une compétence d'un niveau à un autre, la dimension qualitative est aussi importante que la dimension quantitative. D'un côté, le transfert d'une compétence au niveau européen ne peut qu'entraîner une économie d'échelle, une gestion unifiée se substituant à vingt-cinq gestions nationales. Mais, de l'autre, la taille européenne peut rendre possible le traitement de problèmes radicalement nouveaux. Pour le meilleur – c'est bien pour cela que nous construisons l'Europe –, mais aussi pour le moins bon : chaque niveau de pouvoir a une tendance naturelle à sécréter des problèmes nouveaux pour justifier son existence. Il n'y a aucune

1

Les principes fondateurs

raison, hélas, pour que le maudit virus bureaucratique qu'avait identifié le sociologue Parkinson épargne la tendre Europe.

1.7 L'espace raisonnable

A Copenhague, Luxembourg, Helsinki, Nice, Laeken, le Conseil Européen a commencé de définir ce que l'on peut appeler une "doctrine de l'élargissement". Les critères politiques et économiques ont été précisés, ainsi que le calendrier d'un premier train. Mais des règles complémentaires capitales sont indispensables pour préciser à tous le caractère original de l'Union.

1) L'élargissement du club est une **offre** faite aux pays voisins, ce n'est pas un **objectif**. L'Union n'a pas de visée hégémonique.

Cette philosophie, qu'on pourrait hésiter à énoncer du fait de son évidence apparente, a une portée politique plus grande qu'il n'y paraît.

C'est d'abord une garantie pour les Etats tiers : l'Union ne nourrit pas le noir dessein de les absorber malgré eux.

Mais symétriquement, c'est une garantie pour l'Union elle-même : à chaque élargissement, dans certains pays candidats des voix s'élèvent pour menacer l'Union d'un retrait de candidature. Céder à de telles pressions serait accepter l'alignement de notre communauté sur les positions du "moins-disant européen". Après tout, quand la Norvège refuse finale-

ment d'adhérer, c'est une libre décision du peuple norvégien, ce n'est pas un échec de l'Union.

2) La qualité de membre est offerte à tous les pays démocratiques **européens**. Et seulement à eux.

Le caractère *démocratique* des régimes a été précisé dans les "critères de Copenhague", qui ne sont pas contestés.

En revanche, la définition de l'adjectif "*européen*" n'a jamais donné lieu au moindre débat public dans aucune des institutions européennes ! Or, cette incertitude nourrit des espoirs qui ont été renforcés par la décision surprise, prise par le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, de ranger la Turquie parmi les pays potentiellement éligibles. Ce faisant, **le Conseil a renoncé implicitement au seul critère non offensant qui peut être opposé à une candidature : la géographie**. Les conséquences ne se sont pas fait attendre : peu de temps après, l'Ukraine et la Moldavie confirmaient leur demande officielle ; le jeune Roi du Maroc rappelait publiquement l'intérêt qu'avait exprimé son père ; et même la lointaine île de la Dominique saisissait l'occasion d'une réunion Europe-Caraïbes pour évoquer sa propre adhésion, en la justifiant par sa proximité avec les Antilles françaises ! Au dernier sommet Europe-Russie, le Président Vladimir Poutine a été tout heureux de révéler un sondage selon lequel 56% de ses concitoyens verraient d'un œil favorable leur pays rejoindre l'Union européenne. Plus récemment encore, le Président israélien Moshe Katzav et le ministre des Affaires étrangères Benjamin Netanyahu ont exprimé un vœu

1

Les principes fondateurs

semblable, relayé par un groupe de parlementaires européens. Et qui pourrait prétendre, sur le vieux continent, que les Israéliens sont moins “européens” que les Turcs ?

Or le contenu et la nature de l'Union dépendent assez largement de sa taille. Alors que nous ne savons même pas faire fonctionner convenablement un ensemble de quinze pays relativement homogènes, et que le Conseil européen de Nice n'est pas parvenu à régler de façon satisfaisante le fonctionnement d'une Union à trente, comment accorder quelque crédibilité à une communauté qui irait de Dublin à Diyarbakir, Vladivostok et Almaty ? Le projet européen a besoin de s'inscrire dans un espace “raisonnable”.

Qui peut juger de ce caractère “raisonnable” ? Tout simplement, les citoyens européens eux-mêmes, ou, à tout le moins, leurs représentants parlementaires. L'Union européenne n'est pas un simple accord commercial entre gouvernements, ni même un traité ordinaire entre Etats. C'est une union de peuples. Pour un traité ordinaire, l'initiative de l'ouverture des négociations appartient aux seuls gouvernements; les Parlements ne sont consultés qu'après la signature finale, leur pouvoir se limitant à dire “oui” ou ... “oui”, sauf à provoquer une crise politique majeure avec le pays concerné. **Je propose que l'ouverture même de négociations d'adhésions avec un pays tiers fasse l'objet d'un traité en soi, soumis donc à ratification parlementaire** (voire référendaire, au choix de chaque pays membre). Ainsi, les gouvernements ne pourront plus s'engager sans un soutien politique clair chez eux. Et les peuples eux-mêmes

assureront un auto-contrôle de la taille et de la cohésion de la communauté, sans préjudice à l'égard d'évolutions ultérieures.

3) Aux marches de l'Union, certains pays peuvent avoir droit à un régime de partenariat privilégié. Celui-ci peut être commun avec celui des pays européens qui n'acceptent pas l'adhésion à l'Union européenne. C'est l'esprit qui avait présidé, il y a dix ans, à la conception de l'Espace Economique Européen, à l'époque où les pays scandinaves n'envisageaient pas l'adhésion. Un besoin comparable va s'exprimer de la part de certains pays de notre “étranger proche”, qui n'ont pas forcément vocation au *full membership*.

4) Enfin, de manière générale, la création de l'Europe politique doit s'accompagner d'une *déclaration de paix au monde*, comportant une forme de repentance pour le passé. Nous y reviendrons en traitant de la politique extérieure.

2 L'Europe, pour quoi faire ?

2.1 Le contrat fondateur

Nous voilà rédigeant un contrat de vie commune entre des peuples voisins qui renoncent à la facilité, à la fatalité de la haine. Le règlement de copropriété mérite d'être précédé d'un préambule définissant les objectifs historiques de la démarche, précisant le caractère original de l'Union, et l'esprit qui anime ses membres. Les traités eux-mêmes avaient commencé de s'engager dans cette voie.

Ce préambule devrait se concentrer autour de cinq thèmes.

La paix. Il est étrange qu'aucun de nos traités européens n'en parle dans leurs propres articles introductifs. Alors que, depuis le premier jour, c'est l'étoile polaire de toute l'aventure. Alors que c'en est la réussite la plus éclatante, au point d'être devenue le grand message, la "bonne nouvelle" de l'Europe au monde du XXI^{ème} siècle : nous avons inventé un mode de relations pacifiques entre nations voisines considérées jusque là comme "ennemis héréditaires".

Les droits de l'individu, qui sont désormais gravés dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*.

Non seulement, ce document a le mérite de réécrire les grands droits historiques qui nous sont communs, mais les principes nouveaux qu'il pose sur le droit à la vie, à la dignité et à l'intimité, sur les droits de la femme et de l'enfant, sur les garde-fous envers les nouvelles technologies vont nourrir une jurisprudence nouvelle. Voilà un solide fondement pour l'Europe du siècle nouveau.

Le modèle communautaire. Depuis 1957, les Etats membres ont bâti peu à peu un système original de gouvernance. Avec un dosage unique, et longtemps efficace, de relations intergouvernementales, de dynamique communautaire et de contrôles parlementaires. Ce modèle politique mérite d'être décrit, tout comme ont besoin d'être précisés les droits respectifs des Etats et de l'Union, sensiblement plus complexes que dans un système fédéral classique.

Le modèle social européen. Depuis la valeureuse négociation commerciale planétaire de l'*Uruguay Round*, en 1993, la Commission européenne et les pays du continent rappellent sans cesse leur volonté de défendre l'originalité du "modèle social européen", par rapport aux modèles américain, *latino*, japonais ou asiatique — pour ne pas parler du défunt modèle soviétique. Une société où la liberté n'exclut pas la solidarité, où les salariés ont des droits vis-à-vis des actionnaires, où les paysans doivent être les premiers gardiens de la nature et les premiers défenseurs des consommateurs, où la diversité culturelle est un objectif en soi,

2

L'Europe, pour quoi faire ?

dans la confection des aliments comme dans la production des images. Or, curieusement, cette préoccupation majeure, qui figure dans tous les mandats de négociation donnés à la Commission, reste un non-dit des traités fondateurs.

Le rôle de l'Europe dans la mondialisation.

Née au moment de la décolonisation et de la guerre froide, l'Union européenne a la prétention d'aider le Tiers Monde et de jouer un rôle stabilisateur dans le concert mondial. Elle se distingue des Etats-Unis par l'importance de son aide publique au développement ; par la volonté de renforcer et de compléter les organisations mondiales existantes, du FMI à l'OMC et l'OIT ; par la participation pionnière à la lutte contre les pollutions planétaires et à la naissance du concept du développement durable ; par l'attention portée aux pays les plus démunis ; par l'originalité de l'action humanitaire des "French doctors" ; et par le culot du principe de l'ingérence, finalement imposé à la Yougoslavie de Milosevic par les armes américaines mises au service d'un "droit" authentiquement européen.

Et c'est pourquoi la Fédération européenne naissante pourrait proclamer son sens de la responsabilité envers les autres peuples, les autres continents, et aussi envers la biosphère.

2.2 La répartition des compétences

La mise à jour de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres n'avait jamais été faite avant que le Conseil européen de Nice ne l'envisage et que le Parlement euro-

péen ne s'y attelle en 2001.

On pouvait s'attendre à un débat furieux entre les fédéralistes, supposés prompts à accroître les responsabilités de l'Union, et les souverainistes, soucieux de rendre leurs pouvoirs aux Etats. Ou entre les socialistes, souhaitant plus "d'Europe sociale", et les libéraux, désireux de réduire les contraintes imposées aux entreprises et aux citoyens. Curieusement, ces affrontements-là n'ont pas eu lieu. Après dix-huit mois d'auditions et de travaux, le Parlement est parvenue à des conclusions approuvées par les 4/5 de ses membres. On peut les résumer ainsi.

2.2.1 Le diagnostic : nécessité d'une mise à jour périodique et d'un contrôle efficace

1. La rédaction actuelle des articles des traités sur la répartition des compétences n'est pas satisfaisante.

Etablie à des époques différentes, fruit de compromis diplomatiques, cette rédaction ne se limite pas à la simple attribution des compétences, mais elle comporte souvent des indications précises sur le contenu politique de celles-ci (cas, par exemple, de la politique environnementale). Ces précisions, inhabituelles pour un texte fondateur, peuvent aller jusqu'à l'interdiction faite à l'Union, dans certains domaines, d'aboutir à une harmonisation des politiques nationales (cas de la santé, de la culture, ou de l'éducation).

En outre, les traités cumulent une définition des compétences par *matières* (douanes, agriculture,

2

L'Europe, pour quoi faire ?

transports etc.), et des compétences par *objectifs* (notamment la disposition générale de l'article 94 sur le marché intérieur). Pour compliquer encore le dispositif, certains de ces objectifs sont assignés, non directement à l'Union, mais aux Etats eux-mêmes (cf. l'article 119 pour l'égalité des rémunérations des hommes et des femmes).

Le tableau d'ensemble n'est pas seulement inutilement complexe. Il aboutit aussi à un excès de rigidité, que l'on n'a pu corriger que par l'usage intensif d'une clause générale d'extension du champ d'intervention communautaire : l'actuel article 308, qui a servi de base juridique à pas moins de 700 textes communautaires !

Le résultat n'est satisfaisant, ni pour ceux qui décident, ni, surtout, pour les citoyens et leurs représentants nationaux. Certes, depuis le traité de Maastricht, et sur proposition du Parlement européen (Rapport Giscard d'Estaing), les principes de subsidiarité et de proportionnalité ont été introduits dans l'action de toutes les institutions ; et l'activité législative de l'Union s'est incontestablement réduite : tandis qu'en 1995 la Commission européenne avait présenté 71 propositions de directives et 290 propositions de règlements, en 2000 ces chiffres sont tombés respectivement à 48 et 193. Mais qui le sait ? Les Parlements nationaux, les élus régionaux et même l'opinion publique ont l'impression d'une intervention croissante et abusive de "l'Europe" dans les détails de la vie quotidienne, alors même que l'Union leur semble impuissante sur la scène internationale, où son intervention semblerait la plus légitime.

Aussi une clarification s'impose-t-elle par une rédaction nouvelle s'inspirant de l'esprit d'une Constitution démocratique, et non plus d'un acte diplomatique.

2. Au-delà de la simple clarification, c'est à une véritable mise à jour qu'il faut procéder.

Le moment est venu de tirer les enseignements de quarante ans de vie communautaire, et surtout de prendre en compte l'avis des nouveaux acteurs du jeu européen : les régions dotées de pouvoirs législatifs, qui existent désormais dans près de la moitié des Etats membres ; les pays candidats, dont les attentes vis-à-vis de l'Union sont parfois différentes des nôtres ; enfin, *last but not least*, l'opinion publique elle-même, puisque le "grand débat" engagé depuis un an a confirmé les informations données par les "euro-baromètres" selon lesquelles l'Europe qui se fait à Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg, n'est pas toujours celle qu'attendent les citoyens.

Cette mise à jour doit partir de l'existant, et de l'immense expérience acquise : ce n'est pas une table rase. Même les plus libéraux n'envisagent pas de détricoter le cadre juridique de l'espace unique, dont Jacques Delors avait su faire accepter le principe même à Margaret Thatcher ! Mais l'exercice doit être fait sans tabou, avec le souci de développer *l'esprit* communautaire plutôt que de baptiser du mot charmant et précieux d'"acquis" ce qui ne serait que la défense frileuse du statu quo.

3. Quel que soit l'effort de clarification, la "zone grise" des compétences partagées entre

2

L'Europe, pour quoi faire ?

l'Union et les Etats sera importante, voire prépondérante. Il sera donc nécessaire de **préciser le "mode d'emploi" de la liste de la zone grise**, dans l'esprit des principes de subsidiarité et proportionnalité.

4. Une fois établie, la répartition des compétences a besoin d'un **arbitre, indépendant des autorités politiques en cause**, c'est-à-dire de nature juridictionnelle. Dans sa conception initiale, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a eu pour fonction première de veiller à l'unité et à la prévalence du droit communautaire. L'Union aura désormais besoin d'une autorité arbitrale garante du respect des prérogatives respectives des uns et des autres.

5. L'expérience communautaire, aussi bien que celle des Etats fédéraux, a montré l'intérêt qu'il y aurait à procéder à une **mise à jour périodique** de la répartition des compétences. A défaut, malgré la volonté politique affichée et malgré la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le niveau fédéral a tendance à s'approprier un nombre sans cesse croissant de décisions.

2.2.2 Les orientations

1. Le modèle politique de l'Union doit conserver son originalité historique sur deux points fondamentaux.

- L'Union ne dispose pas de services de gestion. La gestion des politiques et des crédits communautaires revient aux administrations des pays membres, ou à des Agences spécialisées.

- De même, l'essentiel du pouvoir financier (budgétaire et fiscal) demeure au niveau des Etats membres.

Ces deux points sont tellement consubstantiels à la C.E.E. qu'on en vient à les oublier dans le débat politique. Pourtant, **ils constituent une différence majeure avec la philosophie des principaux régimes fédéraux existants**, dans lesquels l'exercice de compétences juridiques s'accompagne généralement des compétences financières correspondantes. Ainsi, selon l'article 104a de la Grundgesetz allemande, "*Le Bund et les Länder supportent chacun pour sa part les dépenses résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives.*" cf. aussi la Constitution espagnole, pour laquelle "*le pouvoir originaire d'imposition appartient exclusivement à l'Etat*" (article 133-1), mais "*les communautés autonomes jouiront de l'autonomie financière pour développer et exercer leurs compétences*" (article 156). Ce même principe se retrouve en Belgique, ainsi que dans les Constitutions américaine (à partir du XVI^e amendement) et canadienne.

Au contraire, pour l'essentiel, l'Union européenne doit se contenter du seul pouvoir *normatif*, celui d'établir des règles, de faire des lois. Et, secondairement, de coordonner l'action des Etats membres. Mais ceux-ci conservent le monopole de la gestion concrète des politiques publiques, celui de la redistribution financière au profit des défavorisés, et, finalement, le monopole du contact direct avec les citoyens ; ainsi qu'un quasi-monopole des innombrables politiques d'incitation financière, budgétaire ou fiscale.

Il est vraisemblable qu'avec le temps cette originalité devra s'atténuer : peut-on durablement

2

L'Europe, pour quoi faire ?

fonctionner dans un système politique où les principales règles du jeu sont fixées à un certain niveau, tandis que la redistribution financière est organisée dans un autre cadre ? Le système actuel a l'inconvénient, entre autres, de pousser l'Union à légiférer à tout propos, puisque c'est le seul instrument d'action en son pouvoir. Et il n'est pas surprenant que la lointaine autorité anonyme européenne, qui ne "sait" - au sens belge, c'est-à-dire qui ne "peut" - que multiplier les interdictions ou les contraintes, apparaisse comme un bouc émissaire idéal en comparaison des administrations nationales ou régionales toutes proches et si généreuses en aides financières...

Toutefois, il est clair qu'il n'est pas possible de faire autrement tant que n'existe pas un pouvoir démocratique autonome au niveau européen.

2. Il convient de **clarifier dans les textes les notions de pouvoirs législatif et exécutif au niveau communautaire.**

La confusion des genres entre les trois institutions politiques de l'Union n'est pas une fatalité due à l'originalité de "l'animal politique" qu'est l'Europe : c'est la conséquence de l'extrapolation à l'Union politique des Quinze des organes de gestion de l'Europe commerciale des Six créée à Rome en 1957. Une demi-douzaine de traités plus tard, aucun titre, aucun chapitre des textes fondamentaux ne fait encore mention d'une "fonction législative", alors même qu'entre-temps ont été adoptés plusieurs centaines de directives et plusieurs milliers de règlements; tout au plus la qualité de

législateur du Conseil est-elle mentionnée en passant dans l'article 207-3 CE.

Dans ce silence des traités, la jurisprudence et la doctrine ne contribuent guère à éclairer le débat. On mentionnera, par exemple, les arrêts par lesquels la CJCE a jugé que les directives sur la concurrence, prévues à l'article 86-3, relevant de la compétence de la Commission, appartenaient à la catégorie générale des directives de l'actuel article 249 CE, autrement dit que la Commission disposait elle aussi d'un pouvoir législatif autonome ! (CJCE 6.07.82 *France contre Commission* et 30.06.88 *Grèce contre Commission*). Et que dire des actes adoptés par l'autorité politique suprême, le Conseil européen, qui portent les noms aussi variés qu'approximatifs de "*conclusions de la Présidence, relevés de décisions, actes du Conseil, comptes rendus, déclarations, déclarations solennelles*", mais qui n'ont aucun effet juridique et qui relèvent de ce qu'un juriste qualifie joliment de "*prérogatives déclamatoires*" (P-Y Monjal. Oct.2000)

Le maintien d'une telle confusion ne profite qu'à des initiés. Les principes élémentaires de bonne gouvernance et de contrôle démocratique exigent une clarification du rôle respectif de chaque institution. Qui est chargé de définir l'intérêt commun ? Qui fixe les principes politiques ? Qui traduit ceux-ci en règles pratiques ? Qui surveille et qui sanctionne le respect des règles ? Le citoyen doit savoir !

Cette clarification pourrait se faire de trois manières :

- En reconnaissant que, comme pour le budget communautaire, il existe deux branches de l'au-

2

L'Europe, pour quoi faire ?

torité législative : le Parlement, représentant les citoyens, et le Conseil, représentant les Etats. Cette reconnaissance devant logiquement conduire à donner à ces deux branches, en la matière, des pouvoirs équivalents (généralisation de la co-décision).

- En revenant à l'esprit initial de l'ordre juridique communautaire, selon lequel, l'autorité politique fixe les principes juridiques (la "loi"), les modalités pratiques relevant de l'exécutif.

- En posant la règle générale selon laquelle l'application des principes (pouvoir d'exécution) revient aux Etats membres ou à leurs collectivités territoriales ; mais qu'elle peut, au cas par cas, être confiée par le législateur à la Commission ou à une Agence spécialisée.

3. Les *objectifs fondamentaux* de l'Union devraient relever d'un préambule constitutionnel, ou d'un article préliminaire de la Constitution, et non plus des chapitres traitant de la répartition des compétences.

En effet, le traité du Marché Commun, puis celui de l'espace unique, avaient fixé des objectifs politiques forts. Or, ces objectifs sont aujourd'hui largement atteints : le marché est "commun" depuis plus de trente ans, et l'union monétaire a couronné la réalisation de l'espace unique, même si celui-ci reste encore imparfait. Si la référence à ces ambitions fondatrices s'impose, il n'est plus, ni nécessaire, ni même souhaitable, de mêler *objectifs* et *matières* pour distribuer les compétences. Pour prendre un exemple récent, s'il apparaît utile que l'Union intervienne sur quelques pro-

blèmes très précis en matière sportive, comme la lutte contre le dopage, il est absurde de fonder son intervention sur la compétence "marché intérieur", qui aboutit, par exemple, à des jurisprudences incongrues comme l'arrêt *Bosman*. **C'est pourquoi, il est proposé de citer le marché commun et l'espace unique parmi les grands objectifs fondateurs, qui continuent d'inspirer et d'éclairer l'action de l'Union actuelle, mais de concentrer les compétences sur les matières.**

4. L'analyse détaillée des pouvoirs, secteur par secteur, exige un travail approfondi avec la Commission, les représentants des Gouvernements et les élus nationaux : c'est évidemment le rôle premier de la Convention. On peut lui faire gagner du temps en proposant un **cadre général**.

Les pouvoirs dévolus à l'autorité politique (Conseil et Parlement pour l'Union, autorités nationales et, éventuellement, régionales et locales pour les Etats membres) pourraient être classés selon les catégories suivantes.

Droit commun : la compétence appartient aux Etats membres

Le principe doit être clairement posé que, dans le silence du texte fondateur, la compétence de droit commun reste celle des Etats membres souverains (cf. l'article 15 de la loi constitutionnelle fédérale autrichienne de 1920, l'article 70-I de la *Grundgesetz*, et le dispositif plus sophistiqué de l'article 149-3 de la Constitution espagnole).

2

L'Europe, pour quoi faire ?

Au-delà de ce principe général, faut-il spécifier que certains domaines sont, par essence, de compétence nationale ? Après un très long débat, le Parlement européen a finalement conclu par la négative, convaincu par la remarque d'Olivier Duhamel : si la liste est courte, elle inquiètera les Etats plus qu'elle ne les rassurera ; dans le cas contraire, la vie communautaire sera paralysée. L'argument porte, si la liste est présentée comme exhaustive. Mais on peut concevoir le problème selon une approche différente, en soulignant l'intérêt qu'il y aurait à "mettre les points sur les i" sur des sujets particulièrement sensibles, pour lesquels la Constitution prévoit des novations par rapport aux traités. Compte tenu de ce qui suit, cela concernerait deux domaines, et deux seulement. La *politique budgétaire*, en-dehors du financement des politiques communes. Et l'*organisation territoriale* interne des Etats membres.

Cette précision sera particulièrement opportune si l'on retient la suggestion de la reconnaissance (cf. supra), par l'Union, de l'existence de "régions partenaires". Car aucune ambiguïté ne doit exister sur le fait que chaque Etat membre reste entièrement et exclusivement compétent pour définir le niveau, le périmètre géographique, les pouvoirs et le statut de ses collectivités territoriales. Chaque Constitution nationale y consacre d'ailleurs des développements importants : on peut citer, par exemple, le Titre VIII de la Constitution espagnole, qui a inventé une forme nouvelle d'autonomie territoriale différenciée ; le chapitre IV, qui est au cœur de la Constitution belge ; le Titre V de la Constitution italienne, récemment modifié par référendum ; le chapitre VII de la Constitution néerlandaise sur les "provinces, communes et waterings" ; les Titres VII (régions autonomes

des Açores et de Madère) et VIII (le "pouvoir local") de la IIIème partie de la Constitution portugaise ; les Titres XII et XIII de la Constitution française ; ou encore l'article 52-a de la loi constitutionnelle finlandaise de 1919, relatif à l'autonomie historique d'Ahvenanmaa (îles d'Aland), et l'article 105 de la Constitution hellénique, sur le régime très original du Mont-Athos. Nous sommes là au cœur de l'identité et de la souveraineté nationales.

Compétences attribuées à l'Union.

Le Parlement européen est arrivé à la conclusion que la notion de compétences *exclusives*, utilisée dans les constitutions fédérales et évoquée dans la jurisprudence de la Cour de Justice, comporterait plus d'inconvénients que d'avantages. Au demeurant, existe-t-il actuellement des compétences vraiment exclusives ? Les banques centrales nationales n'ont pas disparu, et elles appliquent la politique monétaire de l'Union comme les services douaniers nationaux appliquent les décisions communautaires. Mieux vaut donc parler de *compétences attribuées à l'Union*, en précisant que, dans ces domaines, les Etats membres ne doivent pouvoir intervenir qu'à l'invitation expresse de l'Union – à l'instar de ce que prévoient la *Grundgesetz* allemande (article 71) et la Constitution espagnole (article 150).

Ces compétences doivent rester peu nombreuses :

- la *politique monétaire* (ce qui est déjà le cas)
- les *relations économiques extérieures*, qu'il paraît indéfendable de limiter, comme cela a été fait à

2

L'Europe, pour quoi faire ?

Nice, au seul commerce des marchandises.

- les *fondements juridiques du marché intérieur et de l'espace unique* : les "quatre libertés", le rapprochement des législations nationales liées au marché intérieur, et la politique de la concurrence.

- la *politique de cohésion*, dont bénéficient les régions particulièrement défavorisées de l'Union.

Il semble nécessaire d'y ajouter :

- le *financement du budget de l'Union*. Rien ne peut justifier que les dépenses décidées au niveau de l'Union soient financées par des ressources nationales. Et que les Parlements nationaux soient ainsi appelés à voter les impôts nécessaires pour financer les dépenses décidées, en dernier ressort, par le Parlement européen.

On oublie trop qu'à l'origine le principe avait été posé, et appliqué pendant vingt ans, d'un financement du budget communautaire par de véritables ressources propres, à l'exclusion de versements nationaux. La logique inverse, qui prévaut aujourd'hui, est radicalement anti-communautaire : elle pousse chaque pays à calculer le "juste retour" de sa mise, elle fait s'opposer chaque année des Etats payeurs permanents et des Etats bénéficiaires permanents. De toute façon, on voit mal comment ce système provocateur des égoïsmes nationaux pourrait survivre au rude choc financier de l'élargissement.

- les *fondements juridiques de l'espace de liberté, de sécurité et de justice* ("3ème pilier"). Dix ans d'application du traité de Maastricht ont confirmé l'importance des problèmes et le caractè-

re inopérant du dispositif intergouvernemental établi par le traité !

- le problème de la *politique étrangère, de sécurité et de défense* est évoqué au chapitre suivant.

Rappelons qu'un sujet aussi important que sensible, le *régime linguistique de l'Union*, doit naturellement faire partie du pacte fondateur lui-même.

Compétences partagées entre l'Union et les Etats membres.

La liste devrait comprendre ici deux catégories de matières.

- D'une part, les *politiques de complément ou d'accompagnement de l'espace unique*: agriculture, forêt, pêche, politique régionale, transports, réseaux transeuropéens, services d'intérêt général, environnement, recherche et développement technologique, politique sociale, santé, lutte contre les drogues, coopération au développement.

Le classement de l'*agriculture, de la pêche, et de la politique régionale* "seulement" parmi les compétences partagées pourra surprendre. On sait le rôle que ces politiques ont joué dans la réussite de la C.E.E., et la part qu'elles représentent encore dans le budget communautaire (les trois quarts !). Mais précisément, il s'agit de domaines où, après quarante ans d'expérience, et dans la perspective de l'adhésion des nouveaux membres, un ajustement peut intervenir entre les rôles respectifs de l'Union et de ses membres.

C'est dans cette catégorie des compétences partagées qu'il paraît souhaitable de faire figurer

2

L'Europe, pour quoi faire ?

également l'énergie, même si les traités actuels limitent les ambitions de la Communauté dans ce domaine.

Dans ces domaines de compétences partagées, il devrait revenir à la législation communautaire de fixer les orientations, les principes, les objectifs – éventuellement chiffrés –, tandis que les Etats membres seraient chargés de la transposition et de la traduction concrète dans l'ordre juridique interne. C'est le secteur où les principes de subsidiarité et de proportionnalité s'appliquent pleinement.

Les Etats pourraient légiférer en l'absence de réglementation européenne mais, lorsque celle-ci est intervenue, elle prévaut sur la loi nationale.

- D'autre part, les *compétences complémentaires* de l'Union, qui concernent les domaines où l'initiative principale doit rester aux Etats : *éducation, formation, jeunesse, protection civile, culture, sports, tourisme, coopération transfrontalière*.

A cette liste, qui correspond à la pratique actuelle, devraient sans doute être ajoutés les *contrats civils*, le Parlement européen ayant eu déjà l'occasion d'observer que la multiplication des déplacements de personnes dans l'Union rend utile le traitement en commun de sujets qui, jusque là, relevaient d'accords nationaux bilatéraux (par exemple, les mariages mixtes).

Une originalité de l'Union : les compétences de coordination obligatoire.

Une des réussites originales de l'Union est d'avoir conduit les gouvernements nationaux à

travailler ensemble, au sein des institutions communes, pour s'informer mutuellement et coordonner leur action, **y compris dans les domaines qui restent de compétence nationale.** Il s'agit d'un pouvoir d'impulsion, d'orientation, de coordination, qui s'exerce principalement au sein du Conseil, ou par le Conseil, mais auquel la Commission et le Parlement peuvent être amenés à participer, soit par des avis, soit par des résolutions ou recommandations. **C'est un "acquis" considérable, méconnu en-dehors du Conseil lui-même, qui distingue fortement l'Union européenne des systèmes fédéraux classiques, et qu'il est capital de préserver.**

Or, à côté de ce qu'on peut qualifier de coordination "bienvenue" ou "souhaitable", qui peut concerner les sujets les plus variés, existent des domaines où la coordination est "obligatoire" : c'est le cas pour les *politiques budgétaires nationales*, en application des dispositions de l'union économique et monétaire.

Le Parlement européen l'avait dit dès l'adoption du traité de Maastricht, et chacun peut s'en rendre mieux compte depuis la mise en place de l'euro : l'union monétaire ne peut produire tous ses effets positifs qu'accompagnée d'une coordination étroite des politiques budgétaires. Un premier pas a été réalisé avec le "pacte de stabilité et de croissance" et les réunions informelles de l'*Eurogroupe*. Pour aller plus loin, il faut sans doute poser deux principes :

- En-dehors du financement des politiques européennes, qui relèvent du budget commun (cf. supra), la politique budgétaire (dépenses, re-

2

L'Europe, pour quoi faire ?

cettes, financement du solde) appartient à la compétence exclusive des Etats. Mais les Etats membres de l'union monétaire sont soumis à une *obligation de coordination de leurs politiques budgétaires nationales* entre eux.

- S'agissant de politiques nationales qui, dans chacun de nos pays, sont au cœur de la compétence parlementaire, leur coordination doit mettre en jeu des procédures nouvelles, distinctes des procédures de droit commun de l'Union, qui associe des représentants des Parlements nationaux.

La *politique de l'emploi* relève de la même catégorie. En première analyse, elle pourrait être classée dans les compétences partagées. Mais, depuis le premier Livre Blanc de 1992, jusqu'aux stratégies définies par les Conseils de Lisbonne et de Luxembourg, il n'a pas été possible d'éviter un malaise des opinions publiques à cause d'une ambiguïté de fond : car, d'un côté, l'emploi est, à juste titre, une préoccupation majeure des membres du Conseil Européen, qui les conduit à en faire une priorité sur tous leurs agendas ; mais, de l'autre, il est clair que les pouvoirs et les moyens propres de l'Union ne peuvent y contribuer que de manière marginale. Malaise et ambiguïté s'expriment d'ailleurs dans la rédaction actuelle du traité, qui évoque rien de moins que *"la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des Etats membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi."* Bigre !

Aussi, plus qu'une compétence partagée, il paraît souhaitable de faire de l'emploi une matière de coordination obligatoire, en symétrie po-

litique de la politique budgétaire.

5. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent être renforcés et complétés.

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent naturellement être repris dans la Constitution, dans leur rédaction actuelle, de manière à inspirer à la fois la répartition des compétences et la manière de les exercer. Il sera proposé plus loin d'organiser un contrôle a priori. C'est une garantie fondamentale pour les Etats membres et, là où elles existent, pour les régions à pouvoirs législatifs.

Si l'on revoit la répartition des compétences, c'est l'occasion d'introduire aussi le **"principe de constance"**, évoqué au chapitre précédent, garantie fondamentale pour les citoyens/contribuables : toutes choses égales par ailleurs, tout transfert de compétences doit se faire à charges constantes, à prélèvement fiscal constant, à frais généraux constants pour la collectivité. L'augmentation des impôts ou des charges, qui serait la conséquence d'un transfert de compétences vers l'Union ou à partir d'elle, devrait être compensée par une réduction égale ailleurs de manière à ce que l'opération soit neutre pour le contribuable.

6. La répartition des compétences doit pouvoir s'adapter avec le temps.

Les premiers débats ont fait apparaître beaucoup de craintes sur le risque de figer une répartition des compétences sur la base des besoins d'un moment donné, au détriment des

2

L'Europe, pour quoi faire ?

évolutions que commande un monde en changements rapides.

Cette crainte est probablement surestimée. Toutes les constitutions fédérales récentes, même assorties de catalogues de compétences très précis, ont su permettre les évolutions nécessaires – pour ne rien dire de l'extraordinaire capacité d'adaptation dont a fait preuve la Constitution américaine depuis deux siècles. Néanmoins, il est utile de mettre ces expériences à profit, à côté de celle de la C.E.E. et de l'U.E., pour veiller à la “respiration” du système.

A cette fin, l'existence d'un article de caractère relativement général, tel que l'actuel 308, est un outil intéressant. Mais à condition de l'assortir de deux modifications majeures :

- D'une part, il serait complété d'un alinéa permettant de renvoyer, au cas par cas, des compétences aux Etats membres lorsque le besoin d'une intervention communautaire a disparu. La *Grundgesetz* allemande contient une disposition de ce genre avec l'article 72-3.

- D'autre part, la procédure permettant de mettre en jeu cet article associerait les représentants des Parlements nationaux au même titre que le Parlement européen.

Au-delà de ces ajustements au cas par cas, il pourrait être intéressant de faire un bilan d'ensemble au bout d'une dizaine d'années. La Constitution espagnole avait introduit un délai d'expérimentation de ce genre, mais sans doute un peu court (cinq ans).

7. Un arbitre est nécessaire.

La Cour de Justice ayant répugné jusqu'à présent à trancher des conflits de compétences entre les Etats et l'Union, l'institution d'un contrôle ad hoc semble souhaitable. Ce contrôle sera naturellement facilité par la clarification de la répartition des rôles qui est proposée.

Contrôle *a priori* ou *a posteriori* ? Arbitre politique ou judiciaire ? Après un long débat interne, le Parlement européen a recommandé un système de saisine politique d'une autorité judiciaire, selon une procédure accélérée qui s'inspire du contrôle de constitutionnalité des lois de notre V^e République. Après l'adoption définitive et avant la mise en application d'une loi européenne, une minorité qualifiée du Parlement européen ou du Conseil, ou bien la Commission, le comité des Régions, ou un Parlement national pourraient saisir une chambre spécialisée de la Cour de Justice qui disposerait du même délai pour se prononcer.

3 Quelles institutions ? Les quatre modèles

en 1787, la Convention américaine de Philadelphie avait commencé par l'examen successif de deux projets opposés - et par leur rejet ! Le modèle centralisateur, conçu par Madison et présenté par Edmund Randolph au nom de la Virginie, proposait un régime parlementaire à l'anglaise, et donnait à l'Union un droit de veto sur les décisions des Etats. Tandis que, pour le New Jersey, William Paterson préconisait une simple amélioration de la Confédération en vigueur depuis 1777. Les trois mois suivants furent consacrés à la mise au point d'un compromis, qui représentait un modèle radicalement nouveau d'équilibre d'une part entre exécutif, législatif et judiciaire, et d'autre part entre l'Union et les Etats constitutifs.

Curieusement, la Convention européenne de Bruxelles a préféré retarder le moment de l'affrontement entre visions différentes. A défaut, le débat s'est engagé en coulisse et en marge, selon le vieux clivage entre les défenseurs du rôle communautaire de la Commission européenne, et les tenants de la prééminence du Conseil. Or, les premiers mois de travail de la Convention ont montré que le

problème ne se posait plus en ces termes. S'il est clair que l'expérience de cinquante ans de vie communautaire constitue un acquis irremplaçable, **le débat entre fédéralistes et souverainistes est renouvelé par trois données radicalement nouvelles** dans l'Europe de ce début du XXI^e siècle.

Le premier changement majeur, c'est *la révolution de l'histoire*.

La petite Europe des Six était fille de la guerre mondiale, enfantée pendant la guerre froide. Un demi-siècle plus tard, la réconciliation des ennemis de 1945 est acquise, les anciens adversaires de la guerre froide sont réunis autour de l'Alliance atlantique, l'Afrique et l'Asie se sont affranchies de la colonisation européenne, mais elles réclament toute leur place dans un monde dont la population totale a triplé. La disparition de l'Union soviétique nous a libérés d'une menace, à l'Ouest, et d'une tyrannie, à l'Est, tout en nous privant du puissant fédérateur que constitue un ennemi commun. Notre relation avec les Etats-Unis en est profondément transformée, tout comme le sont nos responsabilités envers le reste du monde, et comme l'est, plus encore, notre attente envers l'Europe unie.

En même temps, nous arrivons en vue de l'aboutissement de l'aventure européenne engagée en 1950 : les frontières de l'Union vont bientôt coïncider avec celle du continent, et, après un demi-siècle de vie commune, nous avons maintenant une idée plus claire des compétences que nous pouvons raisonnablement et durablement exercer ensemble. Ainsi, **l'Europe entrevoit enfin la possibilité de sortir du provisoire** qui, d'ap-

3

Quelles institutions ?
Les quatre modèles

profondissements en élargissements, a marqué sa longue enfance, **au rythme moyen d'un traité tous les trois ans !** Donc, plus rien ne s'oppose à ce que l'on remplace la tente nomade des institutions d'origine par une architecture en "dur".

S'y ajoute *la révolution du nombre*. Les institutions que nous avons conservées depuis 1957 étaient conçues pour le petit "Marché commun" des six pays fondateurs. Autour de la table, l'unanimité n'était pas trop difficile à obtenir. A vingt-cinq ou trente membres, s'obliger à l'unanimité serait s'interdire d'agir. Cela est vrai pour les décisions politiques, pour l'élaboration des lois, comme pour les réformes institutionnelles elles-mêmes.

De même, lors de sa création, le Conseil européen avait la taille d'un orchestre de chambre : il suffisait que l'un des musiciens (ou deux : le couple franco-allemand) donne le "la" pour assurer l'harmonie. Un vrai chef d'orchestre sera désormais nécessaire pour ce qui ressemblera plutôt à un ensemble symphonique.

Ainsi, quelle que soit la philosophie retenue, le seul changement du nombre condamne l'Union au mode de décision majoritaire et à la création d'un pouvoir exécutif – un Président, un "Monsieur" ou une "Madame Europe".

Enfin, les temps sont mûrs pour *la révolution du peuple*. Nous l'avons évoquée au chapitre II. **L'Union sera démocratique ou ne sera pas.** Pourtant, l'immense majorité des élus nationaux, comme des dirigeants européens eux-mêmes, n'ont pas encore pris en compte les

conséquences proprement révolutionnaires de l'irruption inévitable des peuples au cœur du débat. Voilà qu'un projet de traité constitutionnel va devoir être soumis à vingt ou vingt-cinq peuples, sans doute le même jour. Gageons qu'il y aura dans l'air un climat propice à des "serments du Jeu de Paume", ou autre "nuit du 4 août", à l'expression des talents novateurs comme à la promotion des démagogues médiatiques. **Formidable opportunité, danger abyssal : c'est, bel et bien, une transition démocratique qu'il va falloir risquer !**

Le problème posé à la Convention est alors le suivant : compte tenu de l'expérience d'un demi-siècle d'Europe communautaire, et de ces données nouvelles, comment concevoir une organisation de la grande Europe qui permette à une trentaine d'Etats d'agir ensemble de manière efficace et démocratique dans la gamme de compétences évoquée plus haut ?

Pour clarifier le débat, il paraît logique de comparer quatre grands types d'organisations concevables. Les deux modèles extrêmes : confédéral et fédéral. Et deux compromis possibles : l'addition des deux, ou la voie différente du modèle communautaire.

3.1 L'Europe des Etats : le modèle confédéral

Curieusement (ou prudemment ?), jusqu'à présent, les eurosceptiques n'ont guère cherché à dessiner sur le papier les institutions de l'Europe de leurs vœux. L'exercice est pourtant

3

Quelles institutions ? Les quatre modèles

nécessaire : tentons-le. Ne serait-ce que pour les inviter à le refaire à leur façon.

Pour ceux qui sont attachés avant tout à la préservation, non seulement de la souveraineté, mais encore du rôle prépondérant des Etats, l'Union devrait être une sorte de coopérative d'Etats. Quelle en serait la traduction pour la grande Europe, en tenant compte des "trois révolutions" que nous venons d'évoquer ?

Même baptisé "Constitution", le texte fondateur de l'Union reste alors un traité international.

Le Conseil européen exerce l'autorité politique suprême. Il donne l'impulsion, définit les orientations, fixe le calendrier. En cas de conflit avec le Parlement, c'est lui qui a le dernier mot. Surtout, il est la principale source de légitimité à l'égard de, ou des organe(s) exécutif(s) de l'Union.

La fonction exécutive est attribuée à un collège représentant les exécutifs nationaux.

Pour être efficace, cette fonction doit être exercée à temps plein et dans le même lieu. Cela signifie que chaque gouvernement désigne l'un de ses membres pour siéger à Bruxelles, et pour rendre compte hebdomadairement de ses activités. Autrement dit, **l'une des formations du Conseil des Ministres européen devient... le vrai Conseil des Ministres de l'Europe.**

Une telle formule soulève des problèmes inédits :

- Le nombre des "ministres" ou "commis" européens dépendrait, par définition, de celui des Etats

membres. Peu acceptable en termes de gestion comme en termes politiques (par exemple, il y aurait 3 membres pour les Etats baltes et un seul Allemand), cette perspective avait déjà conduit, dans le traité de Nice, à limiter le nombre des membres de la Commission. Mais comment imaginer, dans un schéma intergouvernemental, que tous les gouvernements ne soient pas représentés ? Ou, inversement, que certains le soient plus que d'autres ? On va retrouver **la problématique explosive des débats de Nice, qui opposait les "petits" pays et les "grands", mais à la puissance dix** : le système purement intergouvernemental postulant l'effacement, voire la disparition de la Commission, la composition de l'exécutif donnera lieu à une négociation acharnée. Qui se renouvellera lors de chaque répartition des portefeuilles.

- Comment assurer la cohésion politique de l'ensemble ? Un exécutif a besoin d'un minimum d'esprit d'équipe. Or, par construction, ses membres appartiendraient à des familles politiques différentes, fortement antagonistes dans toutes les autres institutions politiques nationales et européennes, et parfois en désaccord même sur la philosophie de l'Union. Et, une fois formé, comment évoluerait la composition de l'exécutif européen avec les aléas politiques nationaux ? La logique serait qu'un changement de majorité dans un pays se traduisît par le remplacement du "ministre" de ce pays à Bruxelles. Mais alors l'exécutif européen ne serait jamais stabilisé.

- Ce qui amène à poser la question du **contrôle politique de cet exécutif**. Relèvera-t-il du Parlement européen ? Ce serait contraire à la philosophie d'un ensemble intergouvernemental. Du Conseil

3

Quelles institutions ? Les quatre modèles

européen ? C'est difficile à imaginer en pratique, à partir du moment où chaque membre du Conseil désigne "son" membre de l'exécutif.

- Enfin, **qui parlerait au nom de l'intérêt commun ?** Car dans ce schéma, la Commission disparaîtrait en tant qu'institution autonome : ses services seraient soumis, directement ou non, à l'autorité hiérarchique du Conseil.

Serait-ce alors le Président de l'exécutif ? Comment serait-il choisi, pour combien de temps, et à qui aurait-il des comptes à rendre ? S'il a une légitimité propre, comment pourrait-il exercer sa fonction avec des "ministres" qu'il n'aurait pas choisis ? C'est le problème que rencontre déjà le Président de la Commission dans le système actuel.

A supposer que l'on s'accorde sur les réponses à apporter à des questions aussi redoutables et aussi neuves, ce système institutionnel se heurterait à des objections graves :

- **L'architecture d'ensemble serait complexe, et ambiguë.** Au sommet, le *Conseil européen*, souverain collectif. Puis, l'exécutif, avec son *Président*. Cet exécutif à temps plein ne ferait pas disparaître les formations existantes du "*conseil des ministres*" européens, qui resteraient nécessaires pour coordonner les politiques nationales comme aujourd'hui. En son sein, ou à côté de lui, une *chambre des Etats*, pour faire participer ceux-ci à l'élaboration des lois européennes. Le *Parlement européen*. Et peut-être une *Commission*, plus ou moins croupion. Les non-initiés auraient bien du mal à s'y retrouver...

- **L'intérêt commun serait gravement sous-représenté.** Or, ce serait méconnaître un enseignement fondamental de toute la construction européenne. L'expérience malheureuse du Comité des Ministres de Schengen, dépourvu de secrétariat politique, a été suffisante pour convaincre chacun de "communautariser" le dispositif. Plus récemment, l'institution du Haut-Représentant pour la politique étrangère, les projets comparables relatifs à un "Monsieur Euro" ou "Monsieur Sécurité" confirment que **la nature européenne a horreur du vide communautaire.**

- Le contrôle du citoyen serait inexistant. Paradoxalement, **le système garantirait même que les vrais décideurs (exécutif, chambre haute) sont hors de sa portée.** Il serait très difficile à défendre dans un référendum populaire.

- Enfin, **le mode de décision serait fortement conflictuel**, puisque conçu selon une philosophie de "règles qui fâchent" décrite au chapitre II.

En résumé, le modèle confédéral "pur" ne répond pas aux besoins de l'Europe d'aujourd'hui. Il verrait une régression franche de l'esprit communautaire. Au demeurant, l'état actuel de l'Union européenne est un point de départ accepté par les vingt-huit Etats représentés au sein de la Convention : les uns, parce qu'ils sont déjà membres de l'Union, les autres parce qu'ils aspirent à y entrer en ayant accepté expressément "l'acquis communautaire", le jeu des institutions, les critères définis à Copenhague et le mandat donné à la Convention par le Conseil européen de Laeken.

3

Quelles institutions ?
Les quatre modèles

Les positions peuvent différer sur les réformes à entreprendre, mais nul n'a proposé une réduction du degré d'intégration.

3.2 Le modèle fédéral

C'est le modèle opposé. Observons que, là encore, les tenants de ce modèle "pur" n'ont pas vraiment cherché à décrire de manière précise comment il pourrait s'appliquer à l'Europe d'aujourd'hui. A quoi ressemblerait-il ?

Le texte fondamental est alors une Constitution.

L'Union est une entité souveraine. Que cette souveraineté lui soit reconnue *ab initio* par la Constitution, ou qu'elle soit considérée comme déléguée par les Etats constitutifs est un point secondaire : à l'extérieur de l'Union, les organisations internationales et les pays tiers ne connaissent qu'elle, et non plus ses membres ; au sein de l'Union, le résultat des référendums éventuels s'apprécie sur l'ensemble du territoire, et non pas (ou pas seulement) Etat par Etat.

L'adhésion à l'Union est libre, mais, une fois réalisée, elle est perpétuelle. Chaque Etat membre est doté des mêmes droits et devoirs (système américain ou allemand) : le modèle espagnol d'autonomie à la carte, qui donne des pouvoirs différents à chacune des régions, serait sans doute difficilement transposable à l'échelle continentale.

Le pouvoir législatif est partagé entre une *chambre des peuples*, représentant les citoyens, et une *chambre*

des Etats. La première a systématiquement le dernier mot sur la seconde.

L'autorité suprême de l'Union est son Président. Selon que l'on a choisi un régime présidentiel ou parlementaire, le Président exerce la principale responsabilité exécutive (modèle américain), ou il se contente d'un rôle protocolaire (modèle autrichien). Son élection au suffrage universel n'étant pas envisageable, au moins à brève échéance, le Président est élu par le Conseil européen ou par un congrès parlementaire *ad hoc*.

Si le modèle parlementaire est préféré, le chef de l'exécutif est un Premier Ministre, élu, au moins par le Parlement européen seul, voire par celui-ci et par le Conseil européen. Sa responsabilité peut ensuite être mise en jeu devant la ou les institutions qui l'ont investi. Il constitue son équipe gouvernementale comme il l'entend, sur la base de la majorité politique qui le soutient.

Dans sa forme actuelle, la Commission disparaît. Ses services sont placés sous l'autorité de l'exécutif européen. Certains, tels que ceux de la concurrence, sont transformés en Agences fédérales autonomes, voire indépendantes. Dans toute l'Europe, l'Union dispose de services locaux qui gèrent les politiques de l'Union : les fonctionnaires fédéraux se comptent en centaines de mille (contre une petite quarantaine de milliers aujourd'hui).

Le non-respect des lois européennes donne lieu à des sanctions pénales communautaires. La Cour de Justice est promue en Cour Suprême, arbitrant entre les tribunaux des Etats membres.

3

Quelles institutions ? Les quatre modèles

Les compétences juridiques de l'Union sont complétées par des compétences budgétaires dans les mêmes domaines, conduisant à un changement d'échelle du budget communautaire, ainsi que des moyens administratifs centraux.

Pour les médias et les citoyens, le cadre principal du débat et de la décision politiques devient irrésistiblement l'Union, et non plus le cadre national. Les symboles identitaires les plus forts deviennent le drapeau, l'armée, l'hymne, la citoyenneté de l'Union. De nombreux sports et manifestations artistiques abandonnent le cadre des "nations" européennes pour celui de l'Europe-continent. Une culture commune tend à émerger, dans la (les) langue(s) de communication, les œuvres d'art, les relations sociales, les modes de vie, les modes tout court etc.

Bref, ce sont "les Etats-Unis d'Europe".

Mais même en ce début du XXI^e siècle, le rêve de Victor Hugo se heurte toujours à une question majeure : les opinions publiques y sont-elles prêtes ? Ce qui n'a pas été possible entre les Six au plus fort de la guerre froide, quand nous profitons du ciment puissant de l'ennemi commun, serait-il plus aisé pour trente pays très hétérogènes et dépourvus d'adversaire ? C'est la question que Valéry Giscard d'Estaing pose en parlant de "l'acceptabilité démocratique" d'une Europe politique.

Si les sondages "eurobaromètres" montrent que, prises individuellement, la plupart des dispositions ci-dessus recueillent une majorité favorable, il n'est pas sûr que leur somme serait acceptée sans murmure. Ni qu'un préjugé initial

plutôt positif ne serait pas à la merci d'un accident de parcours. Or, il faut s'attendre à une résistance féroce des élites nationales. Là où celles-ci sont populaires, il sera difficile de surmonter leur opposition, et là où elles ne le sont pas, la propagande anti-européenne leur est souvent l'ultime recours pour le redevenir. L'argument de la menace du "super-Etat" et de la bureaucratie anonyme est employé sans vergogne au sein même de la Convention. Et il porte.

La tendance naturelle des gouvernements nationaux à faire de "Bruxelles" un bouc émissaire ne pourra que s'accroître lorsque l'Union sera dotée d'un véritable exécutif propre, distinct d'eux. Initialement inconnu du grand public hors de son pays d'origine, parlant une langue étrangère, incarnant un pouvoir d'interdire (le rôle de l'Union consiste essentiellement à édicter des règles), "Monsieur Europe" apparaîtra toujours plus lointain que les dirigeants nationaux et locaux, qui disposent, eux, du soutien permanent de leurs médias et du pouvoir de dispenser une manne financière incomparablement plus forte. Vient-il d'un grand pays ? Il paraîtra l'instrument d'une volonté hégémonique insupportable. Mais dans le cas contraire, on raillera sa prétention à parler au nom de tout un continent.

Enfin, il n'y a pas, ou pas encore, d'espace public européen. C'est la télévision qui forme aujourd'hui l'esprit public, et toutes nos télévisions sont paroissiales. Souvent chauvines, et parfois nationalistes.

Et c'est pourquoi la prudence conduit aujourd'hui

3

Quelles institutions ?
Les quatre modèles

d'hui à déconseiller le modèle fédéral "pur".

3.3 Le compromis par addition

La ligne directrice est ici de rechercher un compromis entre les approches confédérale et fédérale. **Moins une voie moyenne qu'une combinaison des deux.** Pourquoi ?

Les premiers mois de débats au sein de la Convention ont confirmé l'existence d'une opposition assez forte à ce que la "méthode communautaire" classique soit purement et simplement appliquée aux politiques nouvelles pour lesquelles le traité de Maastricht a prévu des procédures ad hoc (les "piliers"). Et notamment, en dépit de leurs propres opinions publiques, la plupart des gouvernements sont encore loin d'être mûrs pour le transfert vers l'Union européenne de la responsabilité première en matière de politique étrangère.

Cela pourrait conduire à faire **une distinction fondamentale entre les politiques internes et les relations extérieures de l'Union.**

Pour les politiques internes, il est indéfendable d'appliquer à la législation européenne des procédures systématiquement moins démocratiques qu'à la législation nationale. Le Conseil d'Etat français estime que, désormais, plus de la moitié des nouvelles règles auxquelles nos compatriotes sont tenus d'obéir sont décidées à Bruxelles et Strasbourg, et plus au Palais-Bourbon. Or, à l'heure actuelle, tout transfert de compétences vers l'Union se traduit, pour le citoyen, non seulement par un éloignement géographique, mais surtout par une perte d'information, de compréhension, d'influence et,

finalement, de pouvoir. Européennes, nationales ou régionales, **les lois doivent être élaborées par les élus de ceux à qui elles s'appliquent, à partir des propositions émanant d'une autorité qui en prend toute la responsabilité politique – un pouvoir exécutif. C'est le b, a, ba de la démocratie.**

En revanche, pour les relations extérieures, l'action commune d'une Union d'Etats aussi originale que la nôtre peut exiger de passer, disons par une phase d'apprentissage en commun. Phase provisoire, mais éventuellement assez longue, comme le fut le système monétaire européen, dont le succès et les limites eurent une vertu pédagogique déterminante. Au fond, il s'agit d'appivoiser les diplomates et ... les chefs de gouvernement eux-mêmes, comme le S.M.E permit de rassurer les Ministres des Finances et les banquiers centraux. Cela veut dire que les relations extérieures resteraient sous le contrôle étroit des gouvernements, et seraient dotées de structures propres, en partie distinctes de celles des politiques internes.

On peut alors imaginer une dyarchie.

Pour les politiques internes, l'exécutif serait assuré par la Commission. Tous les textes seraient soumis à la co-décision, c'est-à-dire à la double approbation du Parlement européen et du Conseil des Ministres, **le Parlement ayant le dernier mot en cas de conflit avec le Conseil.** La Commission ou/et son Président serai(en)t politiquement responsable(s) devant le seul Parlement.

En revanche, pour les relations extérieures, la sécurité et la défense, le dernier mot appar-

3

Quelles institutions ? Les quatre modèles

tiendrait au Conseil. Un *Secrétaire aux affaires extérieures assurerait ici la fonction exécutive* : proposition, représentation, coordination, pilotage de l'exécution. Les moyens actuellement gérés par la Commission au titre des relations extérieures, y compris l'aide au développement, lui seraient rattachés. Il serait responsable devant le seul Conseil Européen.

Toutefois, la Commission garderait ses compétences externes en matière de relations commerciales, ainsi que celles qui sont liées à ses compétences internes, telles que l'environnement : tout le monde loue la manière dont la Commission a défendu les intérêts communs de l'Union au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce et dans les grandes négociations sur le développement durable. Il serait absurde de changer un système qui marche.

C'est une formule de compromis assez séduisante pour les initiés. Elle a le mérite d'obéir à une logique forte : il est légitime de donner aux élus des citoyens le dernier mot pour décider des règles qui vont s'imposer à ceux-ci ; comme il est de bonne gouvernance de faire échapper la politique extérieure aux aléas de la vie politique interne. **Mais il ne faut pas s'en dissimuler les inconvénients et les limites :**

- Un tel système pousse à la **concurrence permanente entre les deux exécutifs**, dont les compétences se chevauchent fatalement, alors que leurs légitimités respectives ont des sources en partie différentes. C'est déjà le vice interne des relations actuelles entre le Haut-Représentant et le Commissaire en charge des relations extérieures : ce conflit serait, en quelque sorte, institutionnalisé au niveau supérieur.

- **Les citoyens n'ont pas de prise sur tout le processus de décision en politique étrangère**, et l'architecture d'ensemble est complexe.

- **La conduite au jour le jour d'une politique étrangère ne se décide pas à trente**, ni à l'unanimité, ni même à la majorité. Elle est une. Le Président des Etats-Unis ne soumet pas sa politique moyen-orientale au vote permanent des gouverneurs des Etats, ni même à celui du Sénat. L'influence de certains Etats est manifeste, celle du Sénat est permanente, le vote du Congrès est nécessaire pour le budget et pour les grandes décisions (traités, opérations militaires), mais la politique est une. Comme la politique monétaire. Malheureusement, il est à craindre qu'une ou deux décennies supplémentaires de bricolage intergouvernemental, ou une crise exceptionnellement grave (un "11 septembre" européen), ne soient encore nécessaires pour convaincre les gouvernants nationaux de cette évidence...

- **Enfin, le duopole n'est viable que s'il y a un arbitre suprême en cas de conflit. Lequel ?**

Le Conseil lui-même ? Un organe d'une trentaine de membres occupés ailleurs et aux réunions épisodiques ne pourra pas se charger de décisions rapides.

Une émanation permanente du Conseil ? Les Etats non représentés y verront un "directoire" insupportable.

Le seul Président du Conseil ? On ouvre alors une autre boîte de Pandore : ce super-Président sera-t-il un simple arbitre, ou aura-t-il un pouvoir

3

Quelles institutions ?
Les quatre modèles

hiérarchique sur l'un des exécutifs, voire sur les deux ? Auquel cas, il deviendrait la pièce maîtresse du système, et l'on basculerait dans une logique différente.

Au total, ce "compromis par addition", qui n'est pas sans rappeler les Provinces-Unies néerlandaises de l'époque du Grand Pensionnaire et du Stathouder général, peut apparaître comme séduisant mais (ou parce que...) instable. **Il ne peut se concevoir que dans une perspective d'évolution.**

3.4 Le modèle communautaire

Si l'on privilégie la cohérence, la continuité et la simplicité, le compromis sera plutôt recherché dans **l'amélioration et la refondation du modèle communautaire. Il s'agit au fond de faire l'économie de la phase de la dyarchie, en passant d'emblée à l'exécutif unique.** Dirigé et symbolisé par une personne. Disposant d'une légitimité démocratique équivalente à celle des chefs de gouvernements nationaux.

Si l'on développe dans cet esprit le modèle communautaire original, on aboutit au schéma suivant.

Le texte fondamental est une Constitution, ou traité constitutionnel.

Les institutions sont du type communautaire. Le Conseil décide à la majorité, le Parlement a un pouvoir de co-décision législative. Le budget

européen est financé par des ressources propres, et non plus par des cotisations nationales.

Le chef de l'exécutif ("Monsieur Europe") ne peut pas être élu au suffrage universel direct : à supposer que tous les pays l'acceptent, le problème pratique des langues rend cette perspective lointaine. Il ne peut pas non plus n'être élu "que" par les chefs de gouvernement : ce corps électoral prestigieux mais singulièrement réduit en ferait un Président de club, pas un dirigeant démocratique. Ajoutons qu'un aréopage de ce genre sera toujours fortement tenté de porter son choix sur quelqu'un qui ne fait pas ombre à ses membres...

Trois systèmes de désignation démocratiques sont concevables : élection par le seul Parlement européen, double investiture par le Parlement et le Conseil, élection par un congrès représentant les Parlements nationaux. On notera que la double investiture permettrait de réconcilier les deux sources possibles de légitimité (les gouvernements nationaux et les élus du peuple), et qu'elle serait tout à fait compatible avec le maintien de règles de décision différentes pour les relations extérieures et pour les politiques intérieures : le dernier mot étant donné au Conseil dans le premier cas, et au Parlement dans le second. En revanche, seule l'élection par le Parlement européen permettrait de confier le choix réel aux citoyens eux-mêmes.

Ce Président compose son équipe comme il l'entend pour avoir la confiance de ses mandants, et les services administratifs de l'Union sont placés sous son autorité. Les quotas nationaux de fonctionnaires communautaires demeurent.

3

Quelles institutions ? Les quatre modèles

Quel est le nombre idéal de membres de l'exécutif européen ? Gardons-nous de le graver dans le marbre ! Au Conseil européen de Nice, les dirigeants nationaux ont considéré comme allant de soi l'idée selon laquelle la Commission devait être aussi peu nombreuse que possible. Préjugé plaisant de la part de chefs de gouvernement dont la plupart sont à la tête d'équipes de plusieurs dizaines de membres, classés selon une savante hiérarchie ! Or, ce n'est pas un hasard si aucune des constitutions nationales des Quinze ne précise le nombre des membres du gouvernement. Certains Présidents voudront avoir une équipe resserrée. D'autres trouveront plutôt intérêt à en élargir l'assise politique et/ou géographique. Au demeurant, l'animation d'un ensemble de 500 millions d'habitants répartis dans une trentaine de pays différents devrait exiger plutôt une équipe nombreuse, à l'écoute des capitales nationales et régionales. En distinguant éventuellement, en son sein, des fonctions proprement exécutives, peu nombreuses, et des tâches de relations et de communication avec les Etats membres et la société civile, susceptibles d'être confiées à des équivalents de secrétaires d'Etat. Il ne serait pas alors très difficile d'obtenir que toutes les nationalités soient présentes au sein de l'ensemble – si cela apparaissait vraiment nécessaire.

Communautaire ou fédéral ?

La différence entre un système fédéral classique et ce modèle communautaire *sui generis* se marque de plusieurs manières. En effet, pour bien fonctionner, le modèle communautaire devrait ou, à tout le moins, pourrait comprendre les caractéristiques complémentaires suivantes, distinctes du fédéralisme de droit commun :

téristiques complémentaires suivantes, distinctes du fédéralisme de droit commun :

- Le pouvoir constituant appartient in fine aux Etats membres.
- La compétence de principe appartient aussi à ceux-ci. En particulier, ils sont entièrement maîtres de leur Constitution nationale et de leur propre organisation territoriale.
- Les moyens d'intervention de l'Union sont très diversifiés, par rapport aux Etats : à côté des sujets qu'elle traite directement (décisions, règlements), l'Union peut adopter des textes-cadres (directives, directives-cadres), des recommandations, des positions communes, etc. Elle a une compétence originale de coordination obligatoire de politiques purement nationales (politiques économiques, politiques de l'emploi).
- L'Union a un exécutif, mais pas de chef d'Etat individuel. Le "souverain" est le collectif du Conseil européen.
- Le droit de retrait est inscrit dans la Constitution. Il est assorti de conditions strictes et dissuasives, mais il est reconnu à tout moment à chaque Etat.
- L'organe représentant les Etats, issu de l'actuel Conseil, cumule deux rôles, correspondant à deux types de réunions (et éventuellement de formations) : fonction législative, pour laquelle il peut fonctionner comme le Bundesrat allemand, et coordination des exécutifs nationaux, y compris dans des domaines qui ne sont pas de compétence de l'Union mais où les Etats membres

3

Quelles institutions ? Les quatre modèles

peuvent trouver intérêt à s'informer mutuellement et à agir de concert.

- Toutes les langues nationales sont reconnues langues de droit de l'Union.

- Enorme différence : la taille du budget. Alors que, dans les Etats fédéraux classiques, le niveau supérieur représente autour de 50% du total des dépenses publiques, l'Union européenne actuelle fonctionne en ne prélevant guère plus de 1% du PIB, ce qui représente en moyenne moins de 3% des dépenses publiques des pays membres.

- De la même manière, les administrations communautaires sont réduites à des fonctions précises et limitées. Fonctions d'analyse, de conception, d'information, de contrôle, mais non de gestion.

- Le pouvoir judiciaire communautaire comprend une Cour constitutionnelle, pour régler les conflits de compétences, et veiller au respect du droit communautaire, mais non pas une Cour suprême, qui assurerait l'unité de jurisprudence civile, pénale et administrative dans toute l'Union.

Ces différences tempèreraient les critiques faites au nom du refus du "super-Etat". Il n'en est pas moins vrai que le modèle communautaire, avec un exécutif démocratique, ne sera pas accepté facilement dans tous les Etats participant à la Convention. Pour être **crédible, il devra sans doute être assorti d'une proposition alternative pour ceux des pays qui ne l'accepteraient pas tout de suite : au moins une clause d'abstention provisoire**, comparable à celle qui a permis à trois Etats de différer leur participation à l'union monétaire.

3.5 Quelques enseignements de l'exercice

Un des mérites de cet exercice est aussi de montrer que les points communs à tous les modèles sont relativement nombreux.

1. L'existence d'un **pouvoir législatif partagé** entre la chambre des peuples, le Parlement européen actuel, et la chambre des Etats, le Conseil des Ministres actuel. Dans l'alternative intergouvernementale on donnera plus volontiers le dernier mot au Conseil, mais l'existence et le rôle du Parlement européen sont difficilement contestables.

Il en va de même, en contrepartie, de la nécessité d'améliorer la légitimité démocratique du Parlement européen, en le dotant d'un **mode de scrutin incontestable**. Le règlement adopté en juin 2002 est un pas dans ce sens.

2. Le choix d'une **prise de décision à la majorité** au sein du Conseil. C'est la conséquence "mathématique" de l'augmentation du nombre des participants.

3. De même, et pour la même raison, la nécessité d'un **exécutif européen**. La dénomination, la source de légitimité, le mode de désignation, la responsabilité politique, l'ampleur même du rôle peuvent être différents selon les modèles. La nécessité d'une autorité qui *définit l'intérêt commun*, qui *propose*, qui *coordonne* et qui *veille à l'application* est évidente.

4. En toute hypothèse, on ne fera pas l'économie de la **réforme de la Commission**. La compo-

3

Quelles institutions ?
Les quatre modèles

sition prévue par le traité de Nice – un commissaire par Etat - n'est pas viable : elle aboutit à changer la nature politique de l'institution, qui ferait double emploi avec le Conseil.

Mais surtout, il faut bien réaliser que **toute légitimité démocratique donnée à la Commission ou à son Président (par exemple, par une élection parlementaire) aboutira à changer la nature de l'institution. Celle-ci sera alors l'émanation d'une majorité politique**, à laquelle elle aura des comptes à rendre. La perspective horrifie tous ceux qui ont travaillé à la Commission, qui insistent, à juste titre, sur son rôle irremplaçable d'organe qui incarnait l'intérêt européen au-dessus des pays et des partis. Et pourtant, ce statut de "vestale" à l'abri des compromissions mesquines de la politique quotidienne a vécu. C'est le prix à payer pour que les citoyens s'approprient l'Europe : il faut mettre ceux qui la dirigent à portée de leur bulletin de vote.

5. De même, il est temps de réaliser qu'à **trente le Conseil européen lui-même change de nature**. Car il devient aussi nombreux que l'assemblée générale de la Société des Nations qu'haranguait Aristide Briand dans les années 1920 ! Une assemblée de cette composition et de ce format peut donner des impulsions, ainsi que des orientations générales, elle ne peut plus prétendre à être le pilote permanent du navire. Pour prendre une comparaison avec le droit des entreprises, elle aura vocation à être le conseil de surveillance, mais plus le directoire.

Du même coup, le problème de la Présidence du Conseil européen s'évanouit. Car **le vrai problème politique est celui du chef de**

l'exécutif. Si le Conseil ne se confond pas avec l'exécutif, le choix de sa présidence n'a plus d'importance autre que protocolaire.

Et c'est pourquoi le vieux débat, qui se poursuit encore par habitude routinière, entre les "tenants" de la Commission et les défenseurs du Conseil est parfaitement obsolète. On ne parle plus des mêmes choses.

6. Le choix entre ces divers modèles dépend finalement peu de la répartition des compétences qui sera préalablement retenue par la Convention. Les travaux conduits par le Parlement européen sur le sujet, ainsi que les premiers débats que la Convention lui a consacrés ont montré que les divergences portaient plus sur les procédures à appliquer ("communitarisation" ou non de l'espace judiciaire, par exemple), ou sur l'interprétation de la subsidiarité, que sur les domaines à traiter. Le fait qu'une part de la politique agricole soit, ou non, renvoyée aux Etats membres, que la santé figure, ou non, dans les compétences partagées, ou que la protection des frontières extérieures soit confiée, ou non, à une police commune, ne change guère la problématique des institutions. Seul le choix fait sur la politique étrangère peut avoir des conséquences importantes sur l'architecture d'ensemble.

7. En chemin, une autre évidence secrète a été mise au jour. C'est la **nécessité de combiner le principe de subsidiarité et l'esprit de communauté – ou principe d'amour**.

Nous exigeons des pays candidats l'adoption préalable de 70 000 pages de textes qui forment le

3

Quelles institutions ? Les quatre modèles

socle juridique de l'Union, ce que nous appelons "l'acquis communautaire". Mais le plus précieux de notre aventure européenne n'est pas l'écrit : c'est la pratique du travail en commun, la confiance tissée jour après jour, l'habitude d'écouter l'autre, la recherche du compromis permanent, la méthode de la délibération collective pratiquée dans plusieurs langues, l'épuisante pratique des négociations "marathon", l'émergence de solidarités nouvelles se superposant aux solidarités nationales, la découverte étonnante du fait que le fruit de cette machinerie inévitablement compliquée est généralement meilleur que la décision la plus géniale prise par un seul ... Bref, c'est l'art de vivre ensemble. C'est ce miracle tranquille, qui fait que les citoyens français acceptent sans rechigner que des décisions soient prises par une autorité à majorité étrangère, où siègent les représentants de tous nos "ennemis héréditaires."

Et c'est pourquoi il nous faut veiller à équilibrer le principe de subsidiarité, qui conduit à retenir un maximum de compétences au niveau le plus proche du citoyen, donc en-dehors de Bruxelles, et l'esprit de communauté, le "principe d'amour" qui doit nous unir fortement pour ce que nous voulons entreprendre ensemble.

4 Une politique étrangère commune ?

L'heure de vérité

4.1 Entrer dans le XXI^e siècle

4.1.1 Le grand paradoxe européen

L'union fait la force. En ce début d'un siècle qui s'annonce aussi passionnant que plein de périls, où l'avènement du monde Un (la "mondialisation") bouleverse l'économie comme la culture et, naturellement, les rapports de force entre pays, continents et même religions, pour l'homme de la rue la défense des intérêts et de l'identité de nos pays vis-à-vis du monde extérieur est la première raison de l'achèvement de la construction européenne. Les eurobaromètres montrent que, sur le continent même, 7 personnes sur 10 considèrent que, désormais, l'Union européenne est le niveau pertinent pour la politique étrangère. Alors, "*vox populi, vox dei*" ? Curieusement non. La situation est aussi navrante qu'étrange.

En Europe même, entre pays européens, nous avons si bien réussi qu'il n'y a plus matière à politique étrangère. La construction d'une union politique reste imparfaite et inachevée, mais, pour

quinze pays, le travail en commun a remplacé la relation diplomatique, tandis qu'une douzaine d'autres nous rejoindront bientôt. Nos ambassades bilatérales sont aussi désuètes que la vénérable chambre des Lords. C'est un triomphe : la politique étrangère a disparu.

Hors d'Europe ? C'est un désastre : la politique étrangère a disparu - alors que, là, le besoin est plus grand que jamais. Et cette évanescence s'explique par les effets, ici pervers, d'une construction européenne restée à mi-chemin : nous sommes assez unis pour renoncer à des politiques extérieures purement individuelles, mais pas assez pour accepter une politique commune. **Aussi la politique étrangère européenne se réduit-elle à une panoplie limitée : elle parle et elle paye.**

Diplomatie du verbe : peu de crises internationales échappent aux communiqués communs des Quinze, condamnant la violence et appelant les parties au dialogue.

Diplomatie du chèque. Ou plutôt, **le chèque sans la diplomatie**. Peu de pays tiers non industrialisés échappent à l'aide européenne. Qui sait qu'en Russie, en Afrique, mais aussi dans les Caraïbes, en Amérique latine et en Asie du sud-est, l'Union européenne est le premier donateur d'aide publique, bien avant les Etats-Unis ? Or, ce généreux donateur met comme un point d'honneur à ne pas assujettir son aide de conditions politiques trop rigoureusement interprétées. Le Proche-Orient en fournit hélas un cas d'école. L'Autorité palestinienne dépend largement de l'aide financière de l'Europe. Pourtant, l'Union européenne n'a sérieusement réagi, ni à

4

Une politique étrangère commune ?
L'heure de vérité

la campagne d'attentats-suicides, ni, de l'autre côté, au bombardement par Israël des équipements publics qu'elle avait financés – sinon pour annoncer sans ciller qu'elle en payerait aussi... la reconstruction.

Au niveau du rôle de l'Union, la conséquence est paradoxale. Si, pour les problèmes internes, le principe de subsidiarité inspire le partage des tâches entre l'Union et les gouvernements nationaux, pour les relations extérieures, la situation est contraire : plus un problème est important, plus les Etats reprennent systématiquement leur indépendance d'action, ne concédant finalement à l'Union que les sujets mineurs, ou ceux qui ne fâchent pas. A chaque grande crise, dans chaque capitale du continent, la profession de foi est européenne, mais l'action est solitaire – et le résultat final insignifiant. Cette **subsidiarité "à l'envers"** est illustrée par les moyens financiers mis en œuvre : si l'on additionne leurs participations individuelles, les Quinze consacrent 70 milliards d'euros à la coopération et à l'action extérieure, l'Union elle-même 7 milliards, mais le budget stricto sensu de la politique étrangère commune se limite à... 35 millions. C'est l'ordre de grandeur du budget d'entretien des bâtiments de la Commission européenne, et c'est moins de la moitié du budget de défense du petit Costa Rica, le seul pays au monde à être dépourvu d'armée nationale.

De manière révélatrice, les seuls domaines où l'Union européenne a une vraie influence mondiale sont ceux où ses membres ont accepté le transfert de compétences à son profit : le commerce et l'environnement. La création de l'Organisation mondiale du Commerce est une idée

européenne, dont les Américains ne voulaient pas entendre parler. Tout comme le protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre. Sur ces sujets, l'Europe a une vraie doctrine, une ligne politique claire, un système de décision assez efficace, des porte-parole bien définis.

Mais ailleurs, sur les grands sujets de la guerre et de la paix, de la démocratie, du développement, en quoi le monde, hors d'Europe, aurait-il été différent sans l'Union européenne et son club de gentils membres ?

La France, ou/et la Grande-Bretagne, ou/et l'Europe ont-elles pu, depuis deux ans, exercer une influence perceptible sur les positions de l'actuelle administration américaine ? Sur la politique russe en Tchétchénie ? Sur le monde musulman après le 11 septembre ? Sur la situation au Proche-Orient depuis la reprise de l'Intifada ? Au-delà des problèmes d'actualité, avons-nous vraiment lieu d'être fiers du résultat de quarante ans de coopération privilégiée, à la fois bilatérale et multilatérale, avec l'Afrique, quand on compare le sort du continent noir avec celui de l'Amérique latine et de l'Asie ?

A défaut d'être encore capables d'agir d'un même mouvement, les pays européens ont-ils au moins avancé dans l'analyse commune des objectifs et des moyens de leur(s) politique(s) étrangère(s) ? Hélas ! Le bilan de vingt ans de "coopération politique" est maigre. **Nous n'osons même pas nous poser à nous-mêmes les bonnes questions.** En voici quelques-unes.

Quelles sont les menaces qui pèsent sur la sécurité de nos pays ? Sont-elles authentiquement

4

Une politique étrangère commune ? L'heure de vérité

communes, ou en existe-il de particulières à certains de nous (notamment outre-mer) ? En 2001 la présidence belge de l'Union s'est vu refuser par ses partenaires la simple rédaction d'un Livre Blanc sur la sécurité européenne...

Sur les autres dangers planétaires (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, mafias, crises régionales dans le Tiers Monde, grands risques civils nucléaires, chimiques, biologiques ou génétiques, instabilités financières, etc.), quel rôle ambitionnons-nous ? Voulons-nous participer à la fixation des règles du jeu mondial, ou nous accommoder de ces règles ?

Quelle attitude avoir envers l'immigration, maintenant que la libre circulation des personnes est garantie au sein de l'Union et que les effets économiques de la chute de la natalité commencent à être mieux compris ?

Quelles sont les frontières géographiques souhaitables pour l'Union européenne ? A qui nos dirigeants disent-ils la vérité : aux citoyens européens, quand ils leur garantissent un élargissement maîtrisé ? Ou à tous les pays voisins du continent, à qui aucun d'entre eux n'ose opposer un refus ?

4.1.2 Freud à la rescousse

Ces questions sont apparemment autant de sujets tabous. Or, il en va des peuples comme des individus : le fait de taire trop longtemps des problèmes de fond peut provoquer des névroses et, en tout cas, retarde le progrès. Voilà bien longtemps que les pays européens se parlent de sécurité et de défense sans se dire le fond de leur

pensée, et que le non-dit est aussi de règle dans beaucoup de nos pays.

Eh bien, allongeons-nous tous sur le divan ! Que chacun ose dire tout haut, pour lui-même (pour sa propre opinion nationale) et pour les autres, ses craintes, ses préférences, voire ses phobies.

- La France : **douze ans après la disparition de l'Union soviétique, à quoi sert la modernisation de la force nucléaire stratégique française ?** Dans quel type de crise, vis-à-vis de quelle menace prévisible, après quelles concertations les dirigeants français envisagent-ils désormais de brandir la menace de l'holocauste nucléaire ? Cette arme de dissuasion continue-t-elle de ne bénéficier qu'à la France, ou peut-elle servir aussi à la protection de toute l'Union européenne ? Si oui, à quelles conditions ? Si non, nos partenaires seront intéressés de savoir que notre volonté de mettre nos destins en commun ne nous empêcherait pas de chercher à échapper seuls à un danger suprême – mais alors nous ne pourrions pas être surpris de les voir continuer à chercher (aussi) une garantie de sécurité américaine.

A la fin 2002, le débat sur la loi de programmation militaire, conçue dans la perspective de "l'armée 2015", offrait au Parlement français une excellente occasion de poser enfin ces questions dérangeantes : le moins que l'on puisse dire est que l'occasion n'a guère été saisie...

- Plus le Royaume-Uni s'engage dans l'aventure européenne, plus il veille à mettre sa légendaire fierté nationale au service d'un soutien inconditionnel de la politique américaine du moment.

4

Une politique étrangère commune ?
L'heure de vérité

Quand est-ce que les Britanniques réaliseront les inconvénients de cette contradiction ?

- Pour les pays les plus attachés à l'Alliance atlantique, il est temps de se demander à quoi sert en 2003 une organisation militaire conçue il y a cinquante ans pour faire face au Pacte de Varsovie, alors que celui-ci n'existe plus depuis maintenant douze ans et que ses anciens membres, Russie comprise, se disputent notre amitié, et même notre alliance ? S'agit-il de faire face à d'autres menaces majeures ? Lesquelles ? L'OTAN a été tenue à l'écart, tant de la guerre du Golfe que des opérations d'Afghanistan, alors même que les Européens étaient prêts à appliquer la clause d'engagement automatique de l'article 5. Quelle est la valeur actuelle de l'engagement de nos alliés d'outre-Atlantique à l'ère du post-soviétique et du post-nucléaire ?

- Les pays d'Europe centrale et orientale peuvent-ils préciser, pour leur part, à quelle(s) menace(s) ils pensent quand ils souscrivent cette sorte de contrat d'assurance que représente pour eux l'adhésion à l'OTAN ? Il n'est pas sûr que tous y donnent la même réponse.

- L'Allemagne aussi a bien du mal à s'adapter au nouveau siècle. Sous la guerre froide, le cauchemar des Occidentaux était une Allemagne cédant aux sirènes soviétiques en troquant la réunification contre la neutralisation. Le paradoxe est que **c'est maintenant que l'Allemagne a réussi sa réunification dans l'ancrage à l'Ouest qu'elle est tentée par le neutralisme !** La plus grande puissance de l'Union européenne peut-elle sérieusement annoncer qu'elle ne participera pas à une action interna-

tionale contre un "Etat voyou", même après une décision du Conseil de sécurité de l'ONU soutenue par tous ses partenaires européens ? Si c'était le cas, c'est toute notre conception de l'Union qui serait à revoir.

- Quant aux Etats neutres, ils ont matière à s'interroger sur le sens et la portée de la neutralité au sein de l'Union européenne en 2003. La neutralité historique de certains pays du continent tenait à la volonté, bien compréhensible, de ne plus participer aux guerres nationales impliquant les grandes puissances européennes, ni au conflit est-ouest. Voilà la réconciliation franco-allemande assurée, l'Union soviétique disparue, et l'ensemble des démocraties du continent se rassemblant dans l'Union européenne : **que signifie donc aujourd'hui la "neutralité" de la Finlande ou de la Suède ?** Qu'en cas de menace contre un Etat balte devenu membre de l'U.E. ces deux pays encourageraient de toutes leurs forces leurs partenaires européens à agir, tout en restant eux-mêmes vertueusement à l'écart ?

Shimon Pérès disait un jour : *"Quand vous perdez votre ennemi, vous perdez votre politique étrangère."* Il est grand temps que les pays européens portent en terre les fantômes du XX^e siècle et osent regarder en face les dangers et les défis des temps nouveaux.

4.2 Trois propositions pour la Convention européenne

Voilà un an que la Convention européenne a commencé ses travaux. Avant même le terrible

4

**Une politique étrangère commune ?
L'heure de vérité**

révélateur de la crise irakienne, la politique étrangère est apparue d'emblée **le domaine où la nécessité d'un progrès était la plus évidente, où l'attente des citoyens était la plus forte et pourtant où la difficulté serait la plus grande.** Les propositions ci-dessous ont été présentées pour renouveler le débat, et sortir des sentiers battus en partant des points d'accord plus faciles avant d'aborder les divergences fondamentales.

4.2.1 S'accorder sur une déclaration de principes

Si l'Union européenne se dote d'une pleine compétence en matière de politique étrangère, elle doit d'abord en préciser les objectifs et les principes - et cela, vis-à-vis de ses propres membres, comme vis-à-vis du reste du monde.

En effet, le passé plaide contre nous. L'autosatisfaction permanente dans laquelle baignent volontiers les institutions européennes ne doit pas nous faire oublier les souvenirs douloureux qui polluent encore notre image dans le reste du monde. Tout en se voulant à l'avant-garde des plus hautes valeurs spirituelles et morales, ce sont les pays européens qui ont commis quelques-uns des massacres les plus épouvantables, qui ont inventé la notion moderne de génocide, qui ont érigé l'esclavage en système économique transatlantique, et qui sont partis à la conquête brutale des autres continents au mépris de la liberté, de la dignité et des intérêts des populations locales. L'union de ces pays à forte tradition colonisatrice et très récemment réconciliés suscite bien naturellement des réactions mitigées.

Sur notre continent même, y compris au sein de l'Union, des inquiétudes persistent, qui doivent d'autant plus être prises en compte qu'elles demeurent inexprimées. Si l'OTAN est plébiscitée alors même que s'est évanouie la menace qui avait suscité sa création, c'est parce que, sans jamais le dire, beaucoup de pays européens voient aussi dans l'Alliance américaine une garantie contre une résurgence de tout hégémonisme national en Europe.

Cette ambiguïté des relations avec les Etats-Unis est une cause permanente de paralysie de l'action extérieure de l'Union. A chaque grande crise internationale, les préjugés de nos gouvernements nationaux pour ou contre la position américaine compromettent l'analyse objective de l'intérêt commun européen.

D'où l'intérêt d'assortir le traité constitutionnel d'une déclaration solennelle susceptible de le compléter ou de figurer dans le préambule. Cette déclaration serait composée autour de trois engagements : la paix, l'indépendance et la solidarité.

La paix : en rappelant que l'Union européenne est née d'une volonté de paix. Sa réussite a radicalement changé la nature des relations entre ses Etats membres. La tolérance, la confiance, l'échange, le travail en commun, la solidarité, le sentiment du destin partagé, ont remplacé entre nous la méfiance et le rapport des forces. L'expérience commune de ces quarante dernières années témoigne de la sincérité de cet engagement et de son profond enracinement populaire. Désormais, aucun des pays membres de l'Union n'exerce d'autorité illégitime hors de ses

4

**Une politique étrangère commune ?
L'heure de vérité**

frontières. Mais nous voulons aussi pouvoir aider ailleurs la cause de la paix, de la liberté, de la justice et du développement durable.

La solidarité. Continent d'origine de la plupart des pays colonisateurs, l'Europe a une responsabilité particulière envers le reste du monde. Elle entend promouvoir l'organisation d'une véritable démocratie des peuples au niveau mondial. Elle met son savoir-faire en matière d'organisation continentale à la disposition des autres régions du monde qui souhaitent développer leurs relations internes dans tous les domaines.

Enfin, l'indépendance.

Au XX^e siècle l'Europe a été victime de deux tentatives hégémoniques de la part de régimes totalitaires. Elle a retrouvé désormais sa liberté et son indépendance et elle cherche à s'unir pour les préserver.

Ce faisant, notre continent doit une reconnaissance historique aux Etats-Unis d'Amérique et à l'Alliance atlantique. Nos partenaires américains ont, plus que jamais, un rôle majeur à jouer pour la paix et la stabilité du monde. Il faut se réjouir du fait que cette responsabilité incombe à un Etat aussi proche de nous et aussi attaché à la cause de la liberté.

Mais un monde stable ne peut être que multipolaire. Chaque région du monde, chaque Etat doit pouvoir s'exprimer, défendre ses intérêts, apporter sa contribution à l'œuvre commune du développement équilibré et durable. L'Union européenne veut être attentive à chacun et être en mesure d'apporter partout son expérience

et ses moyens propres dans le cadre de la légalité internationale. Elle entend décider seule de son organisation, de son contenu, de sa composition, de ses objectifs politiques et de ses alliances.

Clin d'œil amusant de l'Histoire. La Constitution des Etats-Unis d'Amérique a été précédée d'une déclaration d'indépendance envers la puissance européenne dominatrice, alors le Royaume Uni. **Deux siècles plus tard, en se dotant d'une Constitution, l'Europe unie a besoin, elle aussi, de déclarer son indépendance – vis-à-vis des Etats-Unis.**

4.2.2 Commencer par la répartition des rôles

Au sein de la Convention comme en-dehors d'elle, les débats sur la politique étrangère européenne tournent en rond parce qu'ils se concentrent sur les institutions en faisant l'impasse sur les sujets à traiter. Alors que, sur la vie interne de l'Union, les réflexions ont été plus fécondes parce qu'on a mis les bœufs devant la charrue : on s'est mis d'accord sur les compétences à confier à l'Europe avant de préciser quelles autorités et quelles procédures seraient mises en œuvre, répondant ainsi au "quoi ?" avant de traiter le "qui ?"

Appliquée aux relations extérieures, cette approche aura un premier mérite : elle fera apparaître en pleine lumière que ces relations – celles de l'Union, comme celles d'un Etat – ne se résument pas à la "grande" politique étrangère, c'est-à-dire à la diplomatie des crises, loin de là !

4

Une politique étrangère commune ? L'heure de vérité

Pour simplifier, on peut distinguer six catégories de sujets.

1. *La coopération bilatérale* que beaucoup de pays membres entretiennent avec des pays tiers. Chacun s'accordera sans peine pour que ce legs heureux de l'histoire soit préservé.

2. *La politique de coopération de l'Union elle-même* pose deux questions : faut-il la coordonner systématiquement avec les politiques nationales ? Evidemment oui – or, cela n'a guère été le cas jusqu'à présent. Et en cas de besoin, souhaite-t-on mettre cet outil (avec un budget de 7 milliard d'euros) au service d'une action proprement politique de l'Union ? Poser la question, c'est y répondre : personne ne peut plaider sérieusement pour que les aides considérables données dans les Balkans, à Jérusalem, en Algérie, en Côte d'Ivoire, ne servent pas directement la cause de la paix et des droits de l'Homme. Or, malgré l'action personnelle du Commissaire Christopher Patten, l'essentiel du budget extérieur de l'Union est géré comme des “bonnes œuvres” de la Commission, qui veille jalousement à ce que les “méchants” Ministres nationaux ne viennent pas polluer leur vertueuse coopération “désintéressée”.

3. Viennent ensuite les *grandes organisations ou négociations internationales* sur des sujets économiques, sociaux, environnementaux ou techniques : commerce (OMC), finances (FMI, G7), environnement (Kyoto), transports (OACI, OMI), télécommunications etc.

Dans ce domaine, il ne devrait pas être très difficile de se mettre d'accord pour admettre le

principe que “la compétence interne entraîne la compétence externe” : là où l'Union a reçu compétence dans l'espace intérieur, elle doit être en charge des relations extérieures correspondantes, et réciproquement. La première application de ce principe inattaquable doit concerner la monnaie : rien ne justifie plus que les pays membres de la zone euro n'aient pas une représentation commune dans toutes les instances monétaires internationales, à commencer par le FMI.

Dans les cas, qui subsisteront toujours, de compétence mixte, le bon sens devrait conduire à adopter un système de décision plus rapide qu'aujourd'hui (il faut en moyenne 7 ans pour faire ratifier un accord d'association entre les Quinze...) ; et à s'accorder pour avoir une représentation unique dans les négociations avec les pays tiers. C'est déjà le rôle que remplit, avec succès, le Commissaire en charge des relations commerciales.

4. Il faut évoquer également les “*grands sujets orphelins*”, au sens des “maladies orphelines”, qui n'intéressent pas les laboratoires pharmaceutiques parce qu'elles sont trop rares. Je pense aux grands sujets de long terme, qui échappent à l'actualité médiatique, mais qui sont importants pour notre sécurité ou notre intérêt : la sécurité nucléaire dans l'ex-URSS, l'enjeu stratégique du pétrole dans le Caucase, l'épuisement des matières premières rares, etc. Aujourd'hui, aucun de nos Etats ne s'y intéresse. Il n'y aurait que des avantages à confier expressément à l'Union le rôle d'une vigie, en charge de la détection de ces dangers ou de ces enjeux, et de la proposition d'une stratégie commune – qui, selon son conte-

4

Une politique étrangère commune ?
L'heure de vérité

nu, relèvera des règles de compétence définies par ailleurs .

5. On en arrive aux *crises internationales de faible intensité*, pour lesquelles l'Union peut être un acteur important, voire prépondérant. Le principe en a déjà été retenu dans les traités d'Amsterdam et de Nice, et la pratique a commencé de s'esquisser au Kosovo, en Bosnie et en Macédoine. La question posée est ici celle de la capacité de mobilisation rapide des moyens (financiers et militaires), des procédures de décision et du choix de l'autorité en charge. Nous ne sommes pas forcément condamnés à mettre six mois pour engager 2 millions d'euros et à faire voter chaque Parlement national pour envoyer sur le terrain quelques centaines de "casques bleus" prélevés sur la future Force de réaction dite "rapide".

On constate ainsi que, pour ces cinq catégories de sujets, les décisions nécessaires sont, soit déjà prises, soit relativement faciles à prendre, parce qu'elles ne posent pas de problème de fond. Il est demandé aux chefs de gouvernement de forcer la main de leurs Ministres techniques, ainsi que... d'oser donner des instructions politiques fermes à la Commission, sans abandonner leurs prérogatives propres. **Si déjà un accord se fait sur ces cinq catégories, le progrès sera considérable : une Union parlant d'une seule voix au FMI comme à l'OMC, usant de ses capacités financières et techniques pour exercer une vraie influence politique, engageant des stratégies énergétiques et environnementales à moyen terme, et capable de mobiliser en quelques semaines l'argent et les hommes nécessaires pour**

des opérations de maintien de la paix, modifierait déjà les équilibres internationaux.

6. La catégorie ultime est celle des *crises majeures*. Celles qui impliquent le Conseil de Sécurité de l'ONU et le partenaire américain, et qui peuvent déboucher sur des opérations militaires lourdes.

Là, ce sont les chefs de gouvernement eux-mêmes qui sont aujourd'hui en charge. Et c'est à eux que doit être posée la question de confiance : au-delà des déclarations lénifiantes, que sont-ils vraiment prêts à faire ensemble ? On peut imaginer plusieurs niveaux de travail en commun :

- aujourd'hui, celui-ci se résume à un *échange permanent d'informations et d'avis*.

- Le degré suivant consisterait à *rechercher systématiquement une position diplomatique commune*. Les grands dirigeants ne cessent de dire que c'est leur objectif constant. Ils s'y sont engagés solennellement dans le traité de Maastricht, il y a déjà ... dix ans. Ils avaient une occasion idéale de mettre leurs actes en accord avec leurs promesses avec l'entrée, pour deux ans, de l'Allemagne et de l'Espagne au Conseil de sécurité de l'ONU, aux côtés du Royaume-Uni et de la France, membres permanents : quatre des cinq grands pays de l'Union siégeant ensemble au plus chaud de la crise irakienne. L'épreuve a été cruelle.

- L'étape supérieure serait *la mise en place d'un système de décision et de mobilisation des moyens qui permette à l'Union d'agir effectivement au nom des Etats et à leur place*.

4

Une politique étrangère commune ?
L'heure de vérité

A défaut, pourrait être au moins accepté le principe d'une procédure d'urgence de décision commune en cas de crise majeure concernant un Etat membre : si aujourd'hui, une action terroriste de grande envergure frappait Paris, Berlin ou Londres, nous serions aussi incapables d'agir ensemble que nous l'avons été après le 11 septembre – ce qui serait proprement scandaleux.

4.2.3 Un cheminement en trois étapes

Pour progresser dans la mise en œuvre de cette diplomatie commune, le réalisme commande sans doute d'adopter une démarche comparable à celle du Traité de Maastricht pour l'union monétaire : fixer *l'objectif* – l'unité de la politique étrangère ; préciser les *conditions* politiques et techniques ; définir les *organes* et le *système de décision* ; enfin, établir un *calendrier* raisonnable, qui pourrait être construit autour de trois phases.

I - La première phase serait la séparation du diplomatique et du communautaire.

Le premier pas nécessaire consistera à distinguer le *Conseil de Politique étrangère et de sécurité*, constitué des responsables nationaux de la diplomatie, du *Conseil affaires générales*, auquel les Etats membres seront représentés par des Ministres ad hoc. Voilà déjà plusieurs années que l'idée est évoquée dans tous les projets de réforme du Conseil.

Cela acquis, la politique étrangère, de sécurité et de défense pourra alors entrer dans des procédures de décision de type communautaire, adaptées à ces sujets particuliers, mais non plus

" intergouvernementales ". Une seule autorité (Haut-Représentant du Conseil, ou Vice-Président de la Commission, la même personne exerçant les deux fonctions) peut concentrer la gestion des crédits de relations avec les pays tiers et assurer la représentation extérieure de l'Union. Toutefois, à ce stade, la plupart des décisions continueront de se prendre à l'unanimité. Et en cas de décision à la majorité, les Etats minoritaires garderont la possibilité de ne pas participer à l'action commune.

Dès cette première phase, de manière hautement symbolique, **les ambassades et consulats bilatéraux que les Etats membres entretiennent les uns chez les autres seront transformés en représentations économiques et culturelles.**

Un *Centre européen des hautes études diplomatiques* sera créé. Il assurera la formation permanente commune des diplomates européens, ainsi que le complément de formation initiale des futurs diplomates.

Un *Livre Blanc sur la sécurité de l'Europe* précisera les menaces qui pèsent sur le continent européen et proposera les grandes lignes d'un dispositif militaire, industriel et diplomatique pour y faire face, en liaison avec l'élargissement et la réforme de l'OTAN.

Les "casques bleus" fournis à l'ONU par les Etats membres seront prélevés sur des unités européennes, telles que la Force d'action rapide.

Pendant cette phase et tout au long de la suivante, une Assemblée parlementaire mixte, Par-

4

Une politique étrangère commune ? L'heure de vérité

lement Européen – Parlements nationaux, se réunira deux fois par an pour participer aux orientations politiques, et veiller au contrôle démocratique de l'ensemble du processus.

II - La deuxième phase serait celle des politiques harmonisées.

Il s'agira désormais de parvenir systématiquement à des positions communes.

La majorité qualifiée deviendra la règle de droit commun pour la prise de décision. Les Etats minoritaires seront alors obligés d'appliquer les actions communes, à la seule exception de l'engagement effectif de forces armées en-dehors du cadre juridique et politique de l'ONU.

Dans toutes les enceintes internationales, sur les sujets de compétence de l'Union, les voix des Etats membres s'exerceront dans le même sens.

La représentation des Etats au sein du Conseil de politique étrangère ne se limitera plus aux membres des gouvernements, mais elle pourra s'ouvrir aussi à des parlementaires nationaux, sans changement des droits de vote, de manière à élargir la consultation et le débat avant la décision.

Les moyens consulaires nationaux ouverts dans les pays tiers seront fusionnés.

Les échanges de diplomates se développeront de manière systématique pour édifier peu à peu un esprit commun.

Un texte-cadre de programmation militaire commune définira la doctrine de défense de l'Union,

et prévoira l'affectation progressive des moyens nécessaires en personnel et matériel.

Les divers corps européens ou plurinationaux existants parmi les Quinze (Eurocorps, Eurmarfor, Force d'action rapide etc.) seront adaptés pour former une *Force armée européenne commune*.

Le financement de l'effort commun relèvera du budget communautaire, ou sera réparti équitablement entre tous les Etats de l'Union conformément aux règles de celle-ci.

III – La troisième phase sera celle de l'unité de destin.

Elle suppose que, parallèlement, la future Constitution dotera l'Union d'une véritable autorité politique spécifique (Président ou Gouvernement de l'Union), distincte du collège des dirigeants nationaux, mais ayant la même légitimité démocratique et soumise à un même type de responsabilité politique qu'eux. A défaut, il ne serait pas possible d'aller au-delà de ce qui est décrit dans la deuxième phase.

La politique étrangère de l'Union se substituera alors aux politiques nationales dans tous les domaines de compétence de l'Union.

En particulier, l'Union se substituera aux Etats membres pour tous les accords de défense, et les traités d'alliance tels que l'OTAN.

Tous les Etats membres auront l'obligation d'appliquer toutes les décisions communes, y compris la participation au recours à la force.

4

Une politique étrangère commune ? L'heure de vérité

Les ambassades des Etats membres dans les pays tiers seront fusionnées partout au sein d'une représentation diplomatique commune.

Dans celles des organisations internationales dont les compétences concernent l'Union, celle-ci aura désormais une représentation et un droit de vote uniques, à commencer par le Conseil de Sécurité de l'ONU. L'Union assortira ce geste historique d'une proposition de réforme de l'ONU et des grandes organisations internationales tendant à encourager sur les autres continents la Constitution d'autres groupements régionaux comparables à elle.

Le Président ou Premier ministre de l'Union sera le chef des forces armées de l'Union.

L'Union sera dotée du pouvoir de mobilisation des citoyens pour la défense de son territoire. Cela comporte l'entretien de forces armées permanentes, la mobilisation temporaire de moyens spécialisés, voire la conscription exceptionnelle des citoyens de l'Union.

Les forces stratégiques, y compris nucléaires, les moyens d'observation et les services de renseignements des Etats membres seront placés sous l'autorité politique européenne.

Chaque Etat conservera une armée propre, remplissant les fonctions d'une garde nationale : contrôle de l'air et des frontières terrestres et maritimes, protection civile, protection des sites sensibles et opérations anti-terroristes, entraînement des réservistes.

Le Parlement européen assurera pleinement le

contrôle démocratique de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune, chaque Parlement national contrôlant la mise en oeuvre dans son champ de compétence juridique et géographique.

Comme pour l'union monétaire, il est raisonnable d'ouvrir à ceux des Etats membres qui le souhaiteraient la possibilité de différer leur participation à la deuxième et à la troisième phase. En revanche, ils ne pourraient pas s'exonérer d'une participation à l'harmonisation des politiques nationales et au financement des efforts communs contenus dans la phase II.

Calendrier

Il reste à fixer le calendrier. La marche vers l'union monétaire l'a montré: une réforme aussi importante nécessite d'être échelonnée selon un délai raisonnable, ni trop court, du fait de sa complexité, ni trop long pour conserver la dynamique indispensable: entre six et dix ans environ.

La meilleure solution serait de caler le calendrier sur celui des élargissements à venir.

La plupart des propositions de la première phase ne nécessitent pas de révision des traités, et ne comportent aucune disposition irréversible. Elles pourraient donc être mises en oeuvre dès le début 2004, après la ratification des traités du prochain train d'adhésion.

La deuxième phase pourrait être engagée vers 2007, date cohérente avec le calendrier prévisible du train d'adhésion suivant, dont les participants seraient ainsi invités à entrer directement dans la phase II.

4

Une politique étrangère commune ? L'heure de vérité

Le dispositif final pourrait entrer en vigueur au moment de l'élargissement ultime de l'Union, qui pourra concerner notamment les pays de l'ex-Yougoslavie, et dont la date reste à fixer - vraisemblablement entre 2009 et 2012. Il est d'ailleurs tout à fait logique d'attendre l'achèvement de la construction géostratégique avant de mettre en place les instruments d'une politique commune à cet ensemble.

Ce faisant, on ne peut pas dire que le voyage aura été fait à marches forcées : en 2009, vingt ans se seront écoulés depuis la chute du Mur de Berlin, l'Europe de l'ouest aura trente ans d'expérience en matière de "coopération politique" (!), la Communauté européenne aura dépassé son demi-siècle, et la génération née après la guerre passera le flambeau à celle qui est née après mai 1968 ! Alors même que l'histoire de l'humanité connaît une accélération prodigieuse : pendant cette période où l'Europe, toute absorbée par sa propre gestation, s'est mise comme en parenthèses du monde, la population mondiale a triplé - ainsi, d'ailleurs, que le nombre des Etats représentés à l'ONU.

En écrivant le texte de la IIIème phase, j'ai eu la même impression que le lecteur qui vient d'en prendre connaissance : tout ceci est sympathique, mais tellement irréal...

En fait, tout dépend du diagnostic que nous portons sur le monde d'aujourd'hui.

Les pays européens ont conquis - bien chèrement - le privilège historique d'être vaccinés

contre la guerre. Pour eux, c'est une monstruosité qu'ils ne veulent plus, ni subir, ni commettre. Comme, depuis trois siècles, ils n'ont le souvenir historique que de guerres provoquées par eux-mêmes contre eux-mêmes, et qu'ils constatent qu'ils sont tous devenus pacifiques - voire pacifistes -, ils sont profondément rassurés. La guerre, désormais, c'est pour les autres. Le chaos africain ne nuit qu'aux populations locales, les puissances émergentes d'Asie sont trop absorbées par leurs rivalités régionales pour s'intéresser à nous, les "Etats voyous" sont loin, et l'Amérique joue pleinement son double rôle de gendarme mondial et de bouc émissaire universel. Laissons donc aux Etats-Unis l'ivresse de la puissance mondiale et le "sale boulot" de l'usage de la violence contre les violents, concentrons-nous sur la défense bien comprise de nos intérêts économiques et sur l'image, qui nous va si bien, des vieux sages donneurs de leçons.

Et en effet, cette sagesse du lion devenu vieux, ce cynisme de l'irresponsable peut se défendre. Si nous sommes à l'abri des vents du siècle. Si nous avons tout notre temps. Alors, nous pouvons continuer à nous émerveiller de ne mettre "que" cinq ans pour traduire dans les faits la déclaration de Saint-Malo sur la sécurité de l'Europe, et "seulement" dix ans pour appliquer les extraditions systématiques de terroristes entre nos Etats, et à nous extasier devant l'audace qui consistera à confier à une seule personne la responsabilité de Haut-Représentant de l'Union et de Vice-Président de la Commission en charge des relations extérieures.

Mais si Ben Laden existait vraiment ? S'il était vrai qu'une bonne demi-douzaine de pays, très

4

**Une politique étrangère commune ?
L'heure de vérité**

éloignés du modèle démocratique, et animés de la haine de l'Occident, détenaient déjà des armes de destruction massive ou étaient en passe de le faire ? Si des fanatismes inédits finissaient par jaillir des mégapoles monstrueuses d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, tournant contre les privilégiés de l'ouest le désespoir de la jeunesse du monde qui commence à s'exprimer chaque année à Porto Alegre ? Si les Américains finissaient par se lasser de payer toujours pour nous, en argent, en hommes, et, plus encore, en réputation ? Et finalement, après tout, si nous étions les seuls à être vraiment vaccinés contre la guerre, comme semblent le montrer les combats qui ensanglantent actuellement le tiers de l'Afrique, l'embrasement permanent du Moyen-Orient, les guerres périodiques qui opposent l'Inde et le Pakistan, l'augmentation régulière des budgets militaires sur tous les continents autres que le nôtre ?

Qui était réaliste dans les années 30 ? Les vieilles gloires qui se préparaient à un nouvel été 14, ou le jeune chef qui écrivait *Le fil de l'épée* – sous les sarcasmes ?

En 2003, où est le réalisme ?

Conclusion

Au-delà des institutions : les conditions de la réussite

Pas d'Europe forte, sans institutions fortes : voilà un demi-siècle que les fédéralistes insistent à juste titre sur cette évidence, que, d'ailleurs, l'homme de la rue est prêt à admettre plus facilement que les dirigeants nationaux. La mise en place de la Convention européenne nous offre enfin l'occasion historique de répondre durablement à ce besoin d'institutions. Mais au moment même où la Convention engage le débat, il n'est pas inutile d'essayer de prendre un peu de recul en mesurant, au-delà des arrangements institutionnels, quelles sont les conditions de fond de la réussite de l'entreprise visant à unir l'Europe. Comment avons-nous réussi jusqu'ici ? Comment pouvons-nous mener l'aventure à bien ? Je voudrais évoquer *"des choses cachées depuis la fondation de l'Europe"*, pour paraphraser René Girard, en tordant le cou, au passage, à quelques idées reçues.

LE DEUS EX MACHINA

Comment expliquer cette réussite ? Qu'est-ce donc qui nous unit ?

Les faux liens

Nous ne sommes même pas liés par un ennemi commun. Formidable gageure ! Quand l'URSS s'est dissoute, des voix eurosceptiques se sont élevées pour annoncer que la Communauté européenne

n'avait plus de raison d'être. *"La chute du Mur de Berlin a fait au moins une victime"*, plastronnait l'un d'eux, *"c'est Jacques Delors"*. Mais deux ans plus tard était signé le Traité de Maastricht, grâce auquel Jacques Delors, François Mitterrand et Helmut Kohl ouvraient la voie à l'union monétaire.

Car justement, contrairement à une autre idée reçue, malgré sa date de naissance, l'Europe n'est pas une création de la guerre froide. Elle a été conçue contre un ennemi, certes, mais pas un ennemi extérieur : contre les ennemis potentiels que nous étions les uns vis-à-vis des autres. En application du slogan anglais : *"if you can't beat them, join them !"*

Est-ce à dire que les Européens sont unis par leurs valeurs ? Non point. Devraient-ils l'être ? Non plus.

On sait aujourd'hui que la fameuse phrase prêtée à Jean Monnet (*"Si c'était à refaire, je recommencerais par la culture"*) était apocryphe. C'était aussi un contresens. Si Jean Monnet avait commencé par ce qu'on appelle *"la culture"*, il aurait échoué. La culture n'unit pas. Elle identifie, donc elle divise autant qu'elle rassemble. Le mot est ambigu. Prenons-en les principales acceptions.

- *L'art* ? Certes, l'art est un des ciments les plus forts entre les hommes. Mais il unit tellement qu'il unit trop loin : toute grande oeuvre a une vocation universelle. Mieux : *l'art, la science et la prière* sont des modes de communication universels – et sont d'ailleurs les seuls.

- *La religion* ? L'Islam est aujourd'hui la deuxième religion de France, du Royaume Uni, de Belgique,

Conclusion

de Bulgarie, et la troisième partout ailleurs en Europe de l'Ouest - sans même parler de la Bosnie ou de l'Albanie. Proclamer solennellement que ses valeurs sont étrangères aux nôtres serait une curieuse manière de favoriser l'intégration des immigrés originaires du Maghreb, de Turquie et d'Afrique Noire.

Au demeurant, la laïcité, la liberté religieuse et le pluralisme philosophique étant les fondements de notre système politique – et la pratique religieuse étant partout en chute libre –, on voit mal comment l'Europe pourrait aller très loin dans le recours à la tradition religieuse comme élément d'unité.

Autrement dit, Dieu reconnaîtra les siens, mais il ne peut guère nous aider à reconnaître les nôtres !

- *L'éthique* ? Si la *foi religieuse*, le *credo*, varie selon les pays, ne peut-on pourtant considérer que les *valeurs morales* que véhiculent ces religions différentes sont très proches ? Dans l'ouvrage écrit à quatre mains avec Luc Ferry, *La sagesse des modernes*, André Comte-Sponville remarque à juste titre que les Commandements du Décalogue se retrouvent, sous une forme ou sous une autre, dans tous les grands messages religieux. Et beaucoup d'agnostiques peuvent se retrouver dans la charmante formule de Jules Renard : *"Il n'y a pas de paradis, mais il faut tâcher de mériter qu'il y en ait un."*

Certes, mais la traduction contemporaine de ces préceptes diffère sensiblement quand il s'agit de passer à l'acte.

Prenons un des plus difficiles problèmes éthiques de notre temps : le pouvoir que l'embryologie a donné à l'homme sur les origines de la vie. Faut-il autoriser le clonage à des fins de reproduction, ou seulement à des fins thérapeutiques, ou seulement sur des cellules d'animaux, ou sur les seules cellules des végétaux, ou faut-il l'interdire absolument ? Autant de traditions religieuses, autant de réponses. Entre l'Irlande, qui prohibe l'avortement, et la Suède, où deux femmes peuvent vivre en ménage, se faire féconder à distance par un mâle donneur de sperme, puis obtenir de l'étalon en question une pension alimentaire le jour où elles divorcent (jurisprudence de décembre 2001), la palette des solutions est tout de même assez large...

Ainsi, ni au sens de la *religion*, ni au sens de l'*éthique*, ni à celui des *Beaux Arts*, n'existe une culture européenne et seulement européenne. Bien entendu, c'est encore plus vrai de la science. Et si l'on reprend les trois "principes" de Jean-Marc Ferry, *"l'esprit de la civilité, l'esprit de la légalité, l'esprit de la publicité"*, ils inspirent fortement l'humanisme européen, mais les autres démocraties d'outre-mer tout autant.

Le lien caché

Pardon aux thuriféraires de l'Europe des nations, mais le lien le plus fort, c'est que **l'Europe est la principale source de fierté des nations qui la composent – et parfois la seule.**

On ne le dit jamais dans le discours public, mais c'est un sentiment profondément ancré dans le subconscient collectif : au fond, peu de nations européennes ont lieu d'être fières de la manière dont

Conclusion

elles ont traversé le XX^e siècle, qui restera l'âge des tragédies du nationalisme européen exacerbé jusqu'à la folie. Chacune, à l'ouest du continent, a pu trouver son miel dans sa participation à la construction européenne, qui une rédemption, qui une compensation, qui une vocation, qui une assurance – et toutes, un grand projet mobilisateur.

En première ligne, le pays de Robert Schuman et de Jean Monnet. Humiliée par la terrible épreuve de 1939-45 et la perte sanglante de son empire colonial, la France a trouvé une compensation historique en prenant le *leadership* de l'Europe de l'ouest, aux côtés d'une Allemagne divisée et culpabilisée. Ses dirigeants se sont donnés l'illusion de peser, sur la scène du monde, du poids de tout le sous-continent, donnant aux Français le sentiment que la CEE était une œuvre essentiellement française, au même titre qu'Ariane ou Airbus. Ce n'est pas un hasard si la réunification allemande et l'élargissement massif de l'Union ont rendu les dirigeants français moins enthousiastes.

Dans l'union de l'Europe, l'Allemagne de Konrad Adenauer, d'Helmut Schmidt et d'Helmut Kohl a vu l'occasion historique de sa rédemption. Et, là encore, ce n'est pas une coïncidence si l'arrivée au pouvoir de la génération d'après-guerre se traduit par une baisse d'enthousiasme et par une vision plus prosaïque de l'enjeu de la construction européenne.

Les Italiens ? Depuis l'origine, ce sont les plus fédéralistes. Un demi-siècle après sa création, la République italienne se cherche encore. Pourquoi ne pas passer alors directement au stade de l'Europe politique ? Et là aussi, le temps fait son œuvre :

l'arrivée récente au pouvoir d'une majorité stable rend le rêve européen moins pressant.

Pour la Belgique, lentement minée par les forces centrifuges de l'extrémisme flamand, le rôle historique de la génération de Paul-Henri Spaak et le rôle statutaire de Bruxelles comme capitale sont devenus des éléments-clefs de l'identité du Royaume.

La fière Espagne avait mal vécu sa longue décadence du XIX^e et du XX^e siècle. Elle a voulu sa qualification dans le premier groupe de l'euro comme un retour au premier rang de l'histoire européenne. Et elle y est parvenue.

L'Irlande, le Danemark, la Grèce, le Portugal, la Finlande ont vu dans l'Europe une chance historique d'une autre nature : celle d'échapper au face-à-face exclusif avec un voisin trop puissant.

Quant aux pays d'Europe centrale, l'adhésion à l'Union est pour eux la garantie miraculeuse de la fin d'une malédiction historique qui les condamnait à être le champ de bataille et l'enjeu de la rivalité de leurs grands voisins.

Si bien que l'Europe, au sens de la construction européenne, est "la gloire des nations" européennes.

Le Royaume-Uni en fournit un contre-exemple tout aussi révélateur. Alors que la France trouvait, en Europe, une compensation à sa grandeur passée, le Royaume-Uni est fier de pouvoir se dire l'inspirateur de la politique américaine : c'est sa manière à lui de rester dans le club des Grands. En outre, comme l'écrit le fin commentateur qu'est Ferdinando Riccardi, outre-Manche, "dans l'inconscient

Conclusion

populaire, le continent est l'envahisseur, l'Amérique le sauveur." (Agence Europe 19/11/02). N'oublions pas enfin que, au sein de l'Union, les Britanniques sont les seuls vainqueurs de la dernière guerre. Ils en ont supporté héroïquement la charge, ils n'ont pas connu sur leur sol les horreurs de l'occupation ni de l'holocauste. La nécessité de la réconciliation entre les peuples d'Europe n'y est pas ressentie de manière aussi impérieuse qu'entre les Français et les Allemands qui savent, eux, qu'ils n'ont plus d'alternative. Comme Machiavel aurait pu l'écrire, le paradoxe de la victoire est que sa lumière éclaire le vaincu et aveugle le vainqueur. Pour le Royaume-Uni, l'Europe n'est pas une affaire de cœur.

Cette énumération montre aussi que la "raison cachée", propre à chaque pays, qui a rendu l'Europe populaire pendant sa période adolescente, n'a plus toujours la même force dans le cadre de la grande Europe de la maturité. La France va être un des pays pour qui l'*aggiornamento* sera la plus difficile. Car les Français réalisent maintenant que l'Europe démocratique ne sera jamais française. Notre influence n'y sera plus jamais dominante. Sa langue principale ne sera pas le français. Et le régime politique de l'Union s'inspirera inévitablement moins des caractéristiques de la Ve République que du modèle fédéral, le seul régime politique que nous n'ayons pas expérimenté malgré une histoire politique riche de 13 constitutions en deux siècles. La France doit réinventer "son" Europe. L'Allemagne aussi. Comme, d'ailleurs, tous les autres...

Le modèle européen commun

J'ai insisté sur le "lien caché", parce qu'il est trop souvent méconnu. Mais il n'est pas le seul, et il est

clair que d'autres formes de ciment doivent venir renforcer l'*affectio societatis*. En travaillant ensemble, nous avons pris conscience, peu à peu, de l'existence d'un modèle européen commun. Ce modèle est plus difficile à définir qu'il n'y paraît. Mais sa réalité est incontestable. Il comporte plusieurs éléments.

I - Les nations ont compris que l'Europe était le moyen de défendre leur identité. **L'Europe est pluralité.**

Au soir d'une longue vie féconde, le grand Fernand Braudel a consacré sa dernière oeuvre d'historien à *L'identité de la France*. Son premier chapitre s'intitule, comme un cri : "*Que la France se nomme diversité !*" La phrase vaut plus encore pour l'Europe.

Nous sommes condamnés à la pluralité, à la diversité, au métissage. Et c'est une réalité presque "mesurable". Depuis l'origine, en 1901, le Prix Nobel de Littérature a été décerné à dix Français, sept Anglais, sept Suédois (mais il s'agit du pays organisateur) et six Allemands ; mais aussi à six Italiens, quatre Espagnols, quatre Polonais, trois Irlandais, trois Norvégiens, trois Danois, deux Suisses, deux Grecs, un Finlandais !

Autre mesure : les best-sellers européens. Prenons l'exemple du printemps 2002. Au Royaume-Uni, dans les "*top tens*" figurent ... 4 ouvrages de recettes de cuisine, dont "*Jours heureux avec un chef nu*", et un cinquième sur l'art de maigrir en mangeant ("*Eat yourself slim*") ; aux Pays-Bas, le n°1 est un roman psychologique, en Espagne c'est une tragédie familiale rurale, en Italie il s'agit de deux ouvrages sur le 11 septembre... Harry Potter et Tolkien s'ar-

Conclusion

rachant dans les autres pays méditerranéens.

Magnifique exemple d'esprit européen s'il en est, Elias Canetti écrit dans son *Journal* :

“On ne pourra pas vaincre le nationalisme par l'internationalisme, comme beaucoup l'ont pensé jusqu'à présent, parce que nous parlons des langues. C'est par le plurinationalisme qu'on peut le vaincre.”

Autre témoignage, celui de l'auteur du *Nom de la Rose*. Pour sa leçon inaugurale au Collège de France, en 1992, Umberto Eco avait choisi comme sujet : *“La quête d'une langue parfaite dans l'histoire de la culture européenne”*. Pour conclure finalement : *“la vraie unité de l'Europe, c'est le polyglottisme.”*

2 – Second élément commun, ce que l'on qualifie souvent de *“modèle social”*, qu'il faudrait plutôt appeler *“l'attente du politique”*, c'est-à-dire **ce que la société attend de l'action politique**.

En effet, on ne peut pas parler d'un *“modèle politique européen”*. Si, certes, nous appliquons tous les règles de la démocratie et de l'Etat de droit, les traditions nationales ont façonné des systèmes très différents. Et les différences de *cultures politiques* s'accompagnent aussi de différences des *cultures judiciaires* (système inquisitoire en France, accusatoire au Royaume-Uni) et des *cultures juridiques* : la notion même de *“loi”* ne revêt pas la même signification sociale au Royaume-Uni, en Italie et en France. Le prestige quasi monarchique qui entoure la fonction présidentielle en France est à l'opposé de la pratique très démocratique du Bénélux et de l'Europe du nord, etc.

Pourtant, **le point commun à tous les pays d'Europe continentale réside dans les attentes de la société à l'égard de la politique.**

Aux USA, on attend de la politique qu'elle fasse régner l'ordre, et qu'elle permette à chacun de réaliser ses projets personnels avec un minimum de contraintes. Alors que justice et solidarité dépendent d'abord de l'initiative privée – notamment des *charities*.

En Europe, par tradition clientéliste au sud, social-démocrate au nord, et christiano-marxiste partout, on attend de la politique qu'elle garantisse la solidarité entre les plus démunis et les autres, et la cohésion sociale en luttant contre les inégalités et les injustices. Ce que les Allemands appellent la *“Soziale Marktwirtschaft”*. En outre, même en temps de paix, le dirigeant politique est considéré comme un leader, un repère majeur, pour l'ensemble de la société.

C'est pourquoi à l'Organisation mondiale du Commerce, nous ne nous battons pas seulement pour nos intérêts commerciaux, nous défendons aussi le *“modèle social européen”*.

3 - Le projet européen dans le monde

L'Europe n'a pas encore une *“culture”* commune. Mais elle est porteuse désormais d'un message historique. Qui comporte une dimension culturelle, au sens le plus fort du terme.

Non point la pensée judéo-chrétienne : nous n'en sommes, ni les auteurs, ni les seuls bénéficiaires. Ni la pensée scientifique : si ce sont bien des Européens qui ont conçu la démarche

Conclusion

scientifique et la méthode expérimentale, la science appartient désormais à tous. Ni les droits de l'Homme, qui relèvent de la même analyse. **Mais l'art de réconcilier et de faire vivre ensemble des ennemis héréditaires : un savoir-faire de la paix.**

Et pourtant, pour porter ce projet l'Europe peine à définir son action, tant vis-à-vis d'elle-même que vis-à-vis du reste du monde.

Car il faut aussi que l'Europe sache se définir dans le temps, par rapport à sa propre histoire. Jean-Marc Ferry invite à juste titre les peuples d'Europe à *“engager une histoire réfléchie du rapport à leur propre histoire, sans craindre de déstabiliser le narcissisme national.”*

Nous disons tous, tous les peuples, y compris les plus démocratiques, beaucoup de bêtises sur l'Histoire. Car nous sommes écartelés. D'un côté, l'aspiration identitaire débouche sur la tentation de la sacralisation du passé (voire de sa falsification, comme le font tous les historiens nationalistes...) ; et, de l'autre l'aspiration à la paix recommande plutôt le pardon pour les crimes dont nos ancêtres ont été les victimes, et la repentance pour ceux qu'ils ont commis.

Si l'on veut créer un esprit européen, un rapprochement des historiens de tous les pays est nécessaire. Partout, le nationalisme se nourrit de la partialité des livres d'histoire, et souvent de leur médiocrité.

Nous serons ainsi appelés à redéfinir la notion même de patrie.

Dans la fameuse conférence donnée à la Sorbonne, le 11 mars 1882, où il définissait la nation comme *“un plébiscite de tous les jours”*, Ernest Renan ajoutait : *“C'est un riche legs de souvenirs (...) comme l'individu, c'est l'aboutissement d'un long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements”. C'est pourquoi “le culte des ancêtres est de tous le plus légitime ; les ancêtres nous ont faits ce que nous sommes.”* De fait, comme le montre Anne-Marie Thiesse dans *La création des identités nationales* (Seuil 1997), l'émergence, et parfois la création de toutes pièces, des nations européennes au XIX^e et au XX^e siècles se sont accompagnées partout d'une volonté passionnée d'enracinement dans l'Histoire : comme si, même à l'âge démocratique, l'ancienneté de la lignée était la meilleure source de légitimité identitaire.

Or, appuyée sur les nations mais conçue pour éradiquer le nationalisme, la construction européenne entreprend la démarche inverse. Elle rassemble autour d'un projet, en voulant tirer un trait sur un passé qui, s'agissant des relations entre Etats, comporte plus de mauvais exemples que de bons. Edgar Morin l'écrit fortement en nous invitant à *Penser l'Europe* :

“Nos mémoires historiques européennes n'ont en commun que la division et la guerre. Elles n'ont d'héritage commun que leurs inimitiés mutuelles. Notre communauté de destin n'émerge nullement de notre passé, qui la contredit. Elle émerge à peine de notre présent parce que c'est notre futur qui nous l'impose. Or, jamais jusqu'à présent, ne s'est créé une conscience ou un sentiment de destin commun à partir du futur, c'est-à-dire du non-advenu.” (Gallimard 1987).

Conclusion

Allons plus loin. Historiquement et étymologiquement, la “*patrie*” est la terre des pères, et même des morts. Mais dans la plupart des villes du Tiers Monde, il y a aujourd’hui plus de vivants que n’y ont été enterrés de morts depuis les origines de l’humanité... Dans un monde qui connaît le triple *big bang*, démographique, scientifique et économique, la référence au passé ne peut plus être la seule quand il s’agit de légitimer une organisation politique. **L’Union européenne doit être une communauté bâtie pour nos fils. Ce qu’on pourrait appeler une “*filiatrie*”, composée de “*patries*”.** Conçue non pas d’abord pour exalter un souvenir, une identité, et se protéger de l’Autre, le Différent, l’Hostile en puissance ; mais pour que tous s’enrichissent des différences, que l’union de pays voisins nous permettent, non seulement de vivre en paix entre nous, mais de nous ouvrir aux autres sur un pied d’égalité et d’essaimer ailleurs, pacifiquement, les valeurs dont nous sommes porteurs ensemble. Bref, de donner sa chance à toute l’humanité d’affronter, unie, ou point trop désunie, les défis planétaires de notre monde Un. C’est une démarche contraire au nationalisme, et à toutes les idéologies totalitaires.

Est-il impossible d’imaginer que l’amour du futur, qui ne dépend que de nous, l’emporte enfin sur celui du passé, vis-à-vis duquel nous ne pouvons plus rien ? Après tout, c’est ainsi que se sont bâtis les “continents nouveaux”, à commencer par les USA. Les passagers du *Mayflower* n’ont pas renié leurs origines nationales, mais ils ont construit une nouvelle nation, ailleurs. Quatre siècles plus tard, les Européens restés de ce côté de l’Atlantique sont appelés à créer un nouveau continent : ici même.

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, la **Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

Elle est présidée par Monsieur Jean-Dominique Giuliani.

29, bd Raspail - 75007 Paris
Tél. : 33 1 53 63 83 00
Fax : 33 1 53 63 83 01
www.robert-schuman.org

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
p.joannin@robert-schuman.org

Achevé d'imprimer en mars 2003

