

Depuis le rejet du projet de Constitution européenne par la France et les Pays-Bas, l'Union européenne s'interroge sur les conditions d'une réforme de ses institutions.

Réalisée au terme d'un tour d'Europe, cette étude montre que le débat doit s'organiser autour de quelques grandes questions : quelle configuration institutionnelle pour l'Europe élargie ? Quels nouveaux chantiers pour l'Union, notamment au plan économique ? Quelles limites, même temporaires, à l'extension géographique de l'Union politique européenne ? Quelle politique vis-à-vis des pays situés aux frontières de l'Union et au-delà ? Ces interrogations nourrissent les réflexions des Etats membres qui envisagent plusieurs scénarios de relance dont cette étude présente une synthèse originale. La période 2007-2009 apparaît propice à une relance dès lors que l'Union saura redéfinir ses relations avec ses interlocuteurs principaux, ses propres citoyens, ses Etats membres et le monde.

Michel Foucher est géographe. Professeur à l'Université Lumière-Lyon II (depuis 1989) et au Collège d'Europe de Natolin (1994-2001). Conseiller en charge des affaires politico-stratégiques au cabinet d'Hubert Védrine (1998-2002) et directeur du Centre d'Analyse et de Prévision du ministère des Affaires étrangères (1999-2002), Ambassadeur de France en Lettonie (2002-2006). Commissaire scientifique de l'exposition Frontière(s), Lyon et Barcelone (2006-07). Membre du comité scientifique de la Fondation Robert Schuman.

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

10 €
ISSN : 1761-2233
Novembre 2006



L'UNION EUROPÉENNE UN DEMI-SIÈCLE PLUS TARD : ÉTAT DES LIEUX ET SCÉNARIOS DE RELANCE

Michel Foucher

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

www.robert-schuman.eu

**L'UNION EUROPÉENNE UN DEMI-SIÈCLE PLUS TARD :
ÉTAT DES LIEUX ET SCÉNARIOS DE RELANCE**

Michel Foucher

sommaire

Introduction	6
Résumé	8
Summary	12
1. Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?	16
1.1 Prudence et attentisme officiels de la majorité des Etats....	16
1.2 Eléments de diagnostic : la crise la plus sérieuse depuis un demi-siècle ?.....	20
1.2.1 Crise politique ?.....	21
1.2.2 Crise de sens ?.....	23
1.2.3 Crise d'identité ?	25
1.2.4 Crise de performance ?	29
1.3 Urgence des clarifications	31
2. Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?	34
2.1 Le scénario de ratification généralisée du traité dans sa forme actuelle est désormais exclu	40

2.2 Scénario “Nice et des variantes” : amélioration à traités constants, amorcer des politiques communes hors traité	41
2.2.1 Fil de l’eau : Nice	41
2.2.2 Agir à traités constants	43
2.2.3 Politiques et actions communes amorcées hors traité.....	45
2.3 Un nouveau traité conservant la substance du texte actuel tout en le simplifiant, assorti d’ajouts et retraits négociés	47
2.4 Ne retenir dans un nouveau texte court que les innovations du traité.....	51
2.5 Modalités d’élaboration et de ratification	53
3. Quels sont les scénarios de relance non fondés sur une réforme institutionnelle : Groupe euro, projets ?	56
3.1 Le groupe euro comme plateforme de coordination économique et d’impulsion politique.....	57
3.2 L’Europe des projets	60
3.3 Les défis de la mondialité : repenser la construction européenne à l’échelle planétaire	61
4. La capacité d’intégration de l’Union est-elle sans limites ?	68
4.1 Capacité d’intégration : quelques rappels sur l’origine d’un mot fétiche	69
4.2 Composantes d’une définition opérationnelle de la capacité d’intégration et points de vue des Etats membres.....	72

5. Quels scénarios pour les frontières de l’Union politique européenne ?

5.1 Peut-on donner une réponse politique et opérationnelle à la question des frontières de l’UE ?.....	80
5.2 Soutien majoritaire au principe de poursuite de l’extension de l’UE.....	82
5.3 Scénario 2015 : poursuite de l’extension de l’Union.....	84
5.4 Pause dès 2007/2008 et politique renforcée de voisinage...	86

Conclusion.....

92

Introduction

“L’Europe est victime de la faiblesse de sa réflexion sur l’Europe, et même d’un parti pris de ne pas penser l’Europe”⁽¹⁾

La présente étude vise à apporter une contribution à la réflexion sur l’Union européenne après l’impasse politique créée ou révélée par les deux référendums négatifs en France et aux Pays-Bas sur le projet de Traité établissant une Constitution pour l’Europe.

A cette fin, près de 200 entretiens ont été conduits entre les mois d’avril et d’octobre 2006 avec des parlementaires nationaux et européens, des responsables de la Commission et du Secrétariat Général du Conseil, des diplomates, des responsables des principales familles politiques, des ministres en fonction et d’anciens ministres, des chercheurs des sociétés de pensée, des syndicats, des groupes d’influence, des journalistes. Ce, lors d’une douzaine de missions dans les pays fondateurs, y compris la France, dans les institutions européennes, ainsi qu’au Danemark, en Espagne, en Pologne, en Lettonie et dans deux Etats qui assumeront la présidence de l’Union, Portugal et Slovénie, avant la France au second semestre de l’année 2008. Une attention particulière a été donnée au dialogue avec nos partenaires allemands.

Le diagnostic de l’état de l’Union européenne, tel qu’il est établi dans les Etats membres, et la des-

cription des options de relance effectivement envisagées portent sur trois thèmes : la réforme institutionnelle, la dimension économique et sociale de l’Union, l’élargissement et la politique de voisinage. Ont été laissés à l’écart d’autres volets de la construction européenne comme le commerce international, l’aide au développement, la défense ou la politique extérieure, car, pour l’essentiel et à la différence des trois thèmes retenus, ils suscitent moins de divisions entre Etats. L’horizon de la réflexion est l’année 2009 qui verra l’élection du Parlement européen et la désignation d’une nouvelle Commission.

Mes interlocuteurs ont marqué un véritable intérêt pour cette démarche de libre réflexion, manifestant le souci que notre pays porte à la réussite d’une construction européenne cinquantenaire dans un contexte géopolitique inédit, porteur de nouveaux défis et riche de promesses dès lors que la première adhésion qui vaille, celle des citoyens, sera restaurée par une clarification des objectifs, l’amélioration des procédures de décision et un débat continu de qualité.

Les questions suivantes sont abordées :

- 1- Y a-t-il un diagnostic partagé sur l’état de l’Union en 2006 ?
- 2- Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?
- 3- Quels sont les scénarios de relance non fondés sur une réforme institutionnelle ?
- 4- La capacité d’intégration de l’Union est-elle sans limites ?
- 5- Quels scénarios pour les frontières de l’Union politique européenne ?

⁽¹⁾ Paul Thibaud, *Le Débat*, n° 140, mai-août 2006, p.17

Résumé

Depuis le rejet du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe par la France et les Pays-Bas, l'Union européenne continue de s'interroger sur les conditions d'une relance. La diversité des interrogations et des solutions proposées par les différents Etats membres complique le débat sur la nature et les finalités du projet européen. Au-delà des postures officielles, les interrogations des opinions française et néerlandaise sont en réalité partagées par d'autres, y compris dans les Etats qui ont déjà ratifié le projet de Traité, qui attachent autant d'importance aux questions économiques (coordination des politiques), sociales (besoin de sécurité) et identitaires (maîtrise politique de l'extension de l'UE) qu'aux mécanismes de décision institutionnelle. Ce faisant, le constat implicite est que la France est attendue pour sortir de l'impasse et reformuler, de manière clarifiée, le projet européen.

La majorité des Etats membres sont conscients de la nécessité de reformuler le projet de Traité. Rares sont ceux qui entendent prolonger les dispositifs de Nice à moyen terme. Les parlementaires européens sont actifs et imaginatifs. Deux visions contrastées émergent.

La première conduit à sous-évaluer la question institutionnelle, à privilégier les initiatives ad hoc dans un nombre limité de domaines et sur la base d'un libre choix des gouvernements concernés

et à envisager l'Union européenne comme simple étape intermédiaire vers un monde globalisé, ce qui conduit à œuvrer pour un processus d'élargissement a priori indéfini.

La seconde considère l'Union comme une communauté politique en devenir. Cette communauté doit disposer d'institutions stables et efficaces, organiser la solidarité entre ses membres, définir ses frontières en fonction d'un objectif de cohésion interne et adopter une politique étrangère, notamment à l'égard de ses voisins immédiats, fondée sur l'explicitation d'intérêts géopolitiques mutuels.

La réflexion sur les futurs élargissements - sans nouveau big bang en perspective - est en cours. Il paraît plus judicieux d'évaluer la capacité d'intégration de l'Union, de manière opérationnelle, au cas par cas et par rubriques précises (accès aux marchés, marché du travail, impact sur le budget et les institutions). La question des frontières ultimes de l'Union continue de diviser les Etats, les partis et les opinions. Si la majorité des Etats membres appuie la politique d'extension de l'Union, l'idée d'une pause et d'une adaptation de l'offre européenne progresse. Le cas le plus délicat est à l'évidence celui des Balkans occidentaux où les engagements de l'Union doivent être maintenus pour encourager la stabilité mais où la persistance de situations de protectorats est problématique. Devant les défis géopolitiques dans les espaces concernés par la politique de voisinage en Europe orientale, la définition d'un schéma de rénovation des plans d'action vers des objectifs plus ciblés et l'accent placé sur le soutien aux réformes plutôt que sur l'adhésion à moyen terme cheminent. Les stratégies d'eupéanisa-

tion du continent sont entrées dans une phase de redéfinition.

La conclusion évoque quelques pistes de relance du projet européen pour la période 2007-2009. Il reviendra aux prochaines présidences de définir les termes du débat, de hiérarchiser les priorités, d'identifier les objectifs et de décrire précisément le mandat donné à la Commission aux fins de formulation de propositions concrètes. L'Union politique européenne devra ainsi clarifier la nature de ses relations avec ses trois interlocuteurs principaux : ses propres citoyens, ses Etats membres et le monde.

Summary

Since the draft Treaty establishing a Constitution for Europe was rejected by France and the Netherlands the European Union has unceasingly sought to find the means to launch the initiative again. The diversity of questions and solutions put forward by the Member States is complicating the debate with regard to the nature and aims of the European project. Apart from the official positions, questions raised by French and Dutch opinion are in fact shared by others including the States which have already ratified the draft Treaty; the latter attach as much importance to economic (policy co-ordination), social (need for security), and identity (control of the EU enlargement policy) issues, as the institutional decision making mechanisms. Much is expected of France with regard to finding a solution to the stalemate and to redraft the European project in a clarified way.

Most Member States are aware of the need to redraft the Treaty. Few want to continue with the measures established in Nice Treaty. MEPs are active and imaginative. Two contrasted views are now emerging.

The first leads to an underestimation of the institutional issue, to a preference for ad hoc initiatives in a limited number of areas on the basis of free choice on the parts of the governments

involved and to a view of the European Union as a mere intermediary stage in the move towards globalisation – which in turn leads a priori to working towards an unlimited enlargement.

The second view considers that the Union is a future political community. That community has to have stable and effective institutions, organise solidarity between its members, define its borders with the aim of internal cohesion and adopt a foreign policy, notably with regard to its immediate neighbours along with the clarification of mutual geopolitical interests.

Thoughts about future enlargements – without anymore “big bang” events on the horizon for the time being – are ongoing. It appears wiser to estimate the Union's integration capacity, in an operational manner, on an individual basis and via specific topics (access to markets, labour markets, impact on the budget and the institutions). The question of the Union's final borders continues to divide States, parties and opinion. Although the majority of the Member States support the Union's policy of extension the idea of a break and adapting the European offer is gaining ground. The more delicate case is obviously the Western Balkans one where the Union's commitments must be maintained to foster stability but also where the continuing existence of protectorates is somewhat a problem. In the face of geopolitical challenges in the areas affected by the neighbourhood policy in eastern Europe headway is being made on defining new action plans that aim towards more definite targets and which emphasise the support of reform rather than acces-

sion mid-term. Strategies to make the continent “European” have entered a “redefinition” phase.

The conclusion lays out several suggestions in order to launch the European project once again over the period 2007-2009. It will be the responsibility of the upcoming presidencies to define the terms of debate and to rank priorities, identify objectives and describe precisely the mandate given to the Commission to come up with some real proposals. Political European Union will therefore clarify the nature of its relations with three main players: its own citizens, its Member States and the world.

1 Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?

1.1 Prudence et attentisme officiels de la majorité des Etats

“En réalité, tout le monde réfléchit et c'est ce qui explique le désastre. Il faudra bien qu'un jour une présidence y mette de l'ordre.”⁽²⁾

Prudence et attentisme, avec un regard tourné par certains Etats (Espagne, Grèce, Portugal) vers la Présidence allemande au premier semestre de l'année 2007 qui, comme le note Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg, ne disposera que de six semaines utiles entre les scrutins français et le passage du relais à la présidence suivante. Cette double attitude peut s'expliquer par de multiples facteurs, le plus souvent nationaux.

- le calendrier politique dans une dizaine de pays (Suède, Bulgarie, Lettonie, Pays-Bas en 2006 ; France, Irlande, Turquie en 2007 ; probable relèvement au Royaume-Uni) peut inciter les partis en lice à

tenter d'éluder ou de retarder les “interférences” des questions européennes sur les campagnes à venir et à favoriser le report des débats inter-européens. Dans le même temps, plusieurs partis esquissent leurs solutions à ce qui est qualifié le plus souvent de crise européenne (UMP et PS en France, partis néerlandais, partis suédois).

- la poursuite des ratifications : la Finlande sera le 16^{ème} Etat membre à ratifier (vote du Parlement en faveur du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe le 12 mai, préparant une ratification avant la fin de la présidence finlandaise), qui portera à 53,1 % la part des Européens ayant ratifié (230 millions sur 461); le chiffre s'élèvera à 18 Etats membres en janvier 2007 avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, qui emporte une ratification automatique. Ou plus, si les Etats qui ne se sont pas encore exprimés décident de le faire (thèse belge), sous l'effet d'un travail de conviction mené par les Etats les plus attachés au projet. Certains observateurs croient relever des signaux encourageants au Portugal (le ministre portugais des Affaires étrangères avait estimé à la réunion informelle des ministres des Affaires étrangères (Gymnich) de mai 2006 qu'un référendum aurait une issue positive), en Irlande et même au Danemark.

- une prise de conscience commence à s'opérer en Allemagne, touchée par un authentique désarroi devant le blocage du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe. La Chancelière, Angela Merkel, a centré ses propos publics sur la crise de confiance qui traverse l'Europe. L'ajout d'un protocole social n'est plus jugé suffisant. La Chancelière, comme le ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier,

⁽²⁾ Jean-Claude Juncker,
2 mai 2006

Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?

ne cessent de marquer leur attachement à la Constitution, inscrite dans le programme de coalition. Comme l'a indiqué Reinhard Silberberg, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères (4/10/2006), dans sa présentation des grandes lignes de la présidence : "notre point de départ est clair : nous soutenons le traité et voulons préserver sa substance politique" tout en marquant que "la question de la Constitution ne sera pas résolue avec la fin de la présidence allemande. Mais nous sommes confiants de pouvoir élaborer, d'un commun accord, des idées concernant l'orientation, la procédure et le calendrier". Prenant en compte le double non et la suspension de la ratification dans sept Etats membres, il ajoute : "notre rôle est celui d'un médiateur". Dans l'intervalle, toute amélioration du fonctionnement institutionnel à traités constants (thèse française sur l'article 42 et la clause passerelle en matière JAI) est écartée pour éviter une coïncidence avec le débat constitutionnel. Il en va de même avec les divers scénarios de relance émis dans d'autres pays, qui ne sont pas considérés comme des points de départ recevables. De fait, la double série de consultations qui sera conduite au premier semestre de l'année 2007 pourra aboutir à une "renégociation sans le dire".

- est souvent invoquée une situation de maintien ou progrès de l'euro-scepticisme - notion à vrai dire assez imprécise - qui indique une opposition non de principe mais à l'intégration dans un ou plusieurs domaines - par exemple en Suède, en Finlande, en Autriche, pays pourtant grands bénéficiaires de l'élargissement de 2004.

En réalité, selon les derniers sondages Eurobaromètre⁽³⁾, un Européen sur deux (55% des

sondés) considère que l'appartenance à l'UE est une bonne chose. Depuis onze ans, les chiffres semestriels varient entre 46 % et 56 % et la baisse de satisfaction qui précédait l'élargissement de 2004 (48 %) s'est dissipée. Les chiffres nationaux montrent de fortes variations, allant de 34 % d'opinions positives en Autriche à 77 % en Irlande ; la France et la Suède sont à 49 % ; l'Italie, l'Allemagne, la Pologne sont à 56-57 % et, paradoxe, les Pays-Bas se situent au second rang, à 74 % de soutien à l'adhésion.

- dans d'autres Etats, aux opinions non affectées par l'euro-scepticisme, prédomine une vision utilitariste, sans affect, de la construction européenne, un européanisme fonctionnel en quelque sorte où le soutien à l'intégration est d'abord une stratégie servant les intérêts nationaux sans ambition d'une Union politique : Portugal, Grèce, Hongrie.

- pour les nouveaux Etats ayant adhéré le 1^{er} mai 2004, les priorités affichées ne sont pas institutionnelles (sauf en Pologne) mais portent sur la poursuite et la réussite de l'intégration, le rattrapage économique, le respect des critères de Maastricht avec des objectifs d'adoption de l'euro allant de 2007 à 2012. L'adoption de l'euro et l'entrée dans le système Schengen représentent des objectifs concrets, perçus comme facteurs de la confirmation de la souveraineté (pays Baltes notamment) et de sortie d'un statut de partenaire de second ordre. Plusieurs de ces Etats en sont à formuler leurs intérêts nationaux ; l'objectif de convergence avec les autres Etats membres est la visée première : la question institutionnelle n'est pas jugée urgente. A noter que 8 des nouveaux Etats membres ont ratifié le projet

⁽³⁾ Réalisés dans le cadre du Plan D de la Commission, juin 2006

Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?

(4) Fondation Jean Monnet, Dorigny, Bronislaw Geremek 8 octobre 2006

de Traité établissant une Constitution pour l'Europe (suspension en Pologne en mai 2005, report en République tchèque).

- la singularité polonaise est exprimée par un euro-scepticisme de gouvernement : selon le député européen Bronislaw Geremek (ADLE, PL), la Pologne voit l'adhésion populaire à l'UE augmenter (dépassant 65 %, y compris désormais chez les agriculteurs, les jeunes), alors que les partis politiques sont à la fois divisés - Droit et Justice (PIS) est en faveur d'un nouveau traité ; la Plateforme civique (PO) est opposée au projet - et plus que réservés sur l'Union européenne. "Dans cette société pro-européenne, il y a un gouvernement eurosceptique, pour ne pas dire anti-européen, mais qui, pas à pas, apprend ce qu'est l'Europe et s'y adapte"⁽⁴⁾.

Les Etats les plus attachés au traité établissant une Constitution pour l'Europe fixent le délai de 2009 pour son adoption. Lors du 7^e conseil des ministres franco-allemand le 12 octobre 2006, le Président français, Jacques Chirac, a souhaité qu'une position commune puisse être arrêtée sur les institutions dans les deux années à venir, "dans le respect des positions, y compris historique, de chacun".

1.2 Éléments de diagnostic : la crise la plus sérieuse depuis un demi-siècle ?

"En réalité, le projet européen traverse la crise la plus sérieuse de ses plus que cinquante ans d'existence. Les votes français et néerlandais n'en sont pas la cause, mais

ils l'ont simplement révélée, et sans aucun doute aggravée"⁽⁵⁾

Quel que soit l'état des ratifications, la crise institutionnelle est le symptôme d'un sentiment généralisé d'une crise profonde et multiforme de l'Union.

1.2.1 Crise politique ?

Pour beaucoup d'observateurs, la crise est issue de la rupture du lien entre la cinquième phase d'extension de l'UE en 2004 et l'approfondissement, à la différence des périodes précédentes : l'Acte unique et la politique de cohésion avec l'entrée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal ; l'Euro et la BCE avec la réunification allemande. Ce décalage avait été souligné par le Premier ministre français⁽⁶⁾. Pour ceux qui soutiennent cette analyse, il conviendrait donc de donner la priorité à la réforme institutionnelle pour retrouver un équilibre et une capacité à prendre des décisions. Le paradoxe est que les dispositions du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe permettraient de restaurer ce lien.

Est également avancé le constat d'une vitesse trop rapide ou excessive de l'intégration. Selon la députée néerlandaise Lousewies van der Laan (Democraten 1966 -D66), les citoyens néerlandais et français auraient tiré le signal d'alarme d'un train intégrateur à la vitesse trop rapide. L'éditorialiste du Financial Times, Quentin Peel, évoque une "indigestion chronique"⁽⁷⁾ (législation excessive et intrusive, bouleversements de 1989, big-bang de mai 2004, politique de la porte ouverte confirmée dès lors...) pro-

(5) Laurent Cohen-Tanugi, *Commentaire*, n° 112, hiver 2005-2006, p. 807

(6) Discours à l'Assemblée nationale - 15 juin 2005

(7) Conférence européenne de Lyngby (Danemark) du 19 mai 2006

Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?

voquant une déstabilisation et nécessitant, sinon une pause du moins un ralentissement de l'intégration. La thèse inverse est présentée par ceux, les plus attachés à une Union politique et à une intégration des peuples, qui estiment, en réalité, que l'intégration est en régression constante. La dialectique élargissement - approfondissement est de nouveau évoquée, pour restaurer un équilibre qui aurait été rompu aux dépens du premier terme. Il est vrai que les tentatives de réforme institutionnelle en profondeur n'ont pas été couronnées de succès, d'Amsterdam à Nice, mais il y a tout de même eu un accord politique, à 25, sur le Traité constitutionnel européen.

Sans être considérée comme une priorité par les opinions, la question institutionnelle renvoie à celle du fonctionnement de la démocratie, mise au défi par la médiatisation généralisée : relations entre l'Union et les citoyens, degré de légitimité des décisions. Explique-t-on assez ce qu'est l'UE "accusée de ne pas faire ce qu'elle n'a pas à faire et non reconnue dans ce qu'elle fait" selon la formule de Jim Cloos, directeur des affaires politiques générales au Secrétariat Général du Conseil ? La confiance dans les institutions est de 52 % des personnes interrogées pour le Parlement, 47 % pour la Commission et 43 % pour le Conseil. En contrepoint de l'attentisme officiel, le même sondage indique que 61 % des Européens sont favorables à une Constitution, dès lors qu'elle apporte plus de démocratie, de transparence et d'efficacité dans la prise de décision, ce qui impliquerait (pour 47 % des sondés) une renégociation. Le doute ambiant n'est pas lié seulement aux lacunes de l'information et de la communication, mais

aussi à des interrogations plus profondes sur les politiques (emploi et économie) et les modes de décision.

1.2.2 Crise de sens ?

L'Union est-elle arrivée à un point d'épuisement de son projet fondateur, celui de la paix et de la prospérité ? Le second objectif - dont l'observation sur la longue durée montre à quel point il a été atteint et que les succès et les ratapages économiques en cours, de l'Irlande aux nouveaux membres confirment sans appel - se heurte à une perception répandue d'insécurité économique et de déficit de réponses communes face aux défis de la mondialité. J'appelle mondialité le jeu des phénomènes politiques et culturels, économiques et sociaux qui se déploient à l'échelle planétaire, ce que les historiens nomment la conjoncture ; au sens courant, la mondialisation désigne plus précisément une dynamique économique de réorganisation des processus de production au-delà des marchés domestiques et régionaux ainsi que ses effets. Les questions d'emploi et de situation économique viennent en tête des préoccupations⁽⁸⁾.

Le premier objectif, acquis majeur pour l'Union, s'impose désormais comme une évidence même si les politiques qui semblent recueillir le plus de soutien dans les opinions sont précisément la défense et la sécurité (75 %) et l'action extérieure (67 %). La poursuite de la réconciliation, via l'unification du continent qui est la tâche de l'Union selon le député européen Richard Corbett (PSE, UK), se heurte à une appréciation partagée sur l'élargissement (45 % pour,

⁽⁸⁾ Sondage Eurobaromètre juin 2006

Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?

42 % contre). Enfin, comme l'indique Philippe Herzog, ancien député européen et président de Confrontations Europe, la cohérence qui était aisée entre la mise en place d'une communauté économique et la réconciliation des Etats nationaux se trouve désormais - en réalité depuis le milieu des années 80 - interpellée par les mutations issues de la globalisation, qui introduit une échelle supplémentaire dépassant celle du marché unique. Le projet d'une Union politique devant se donner comme tâche de répondre aux défis globaux (Philippe Herzog), de sauvegarder l'autonomie de décision des Européens sur leur mode de vie (Angela Merkel a parlé de cet "Artleben" en mai 2006), leurs modèles de société face à des systèmes différents et concurrents n'est pas perçu comme étant encore assez mûr pour être énoncé politiquement de manière explicite. Le clip vidéo du député européen Andrew Duff (ADLE, UK) à destination des électeurs de sa circonscription s'efforce de répondre à la question simple : qu'est-ce que l'Europe a fait pour nous ? Réponses, sous forme de discussion, reprises d'un document du Mouvement européen : vols aériens à bas prix, environnement, marché unique, protection des consommateurs, échange d'étudiants, protection de la propriété intellectuelle, fonds régionaux, une seule voix dans les négociations commerciales, fin des frontières intérieures, baisse du prix des télécommunications, sécurité alimentaire et... la paix.

La crise de sens résulte d'abord, à mon sens, d'un déficit d'énonciation par les responsables politiques sur le projet européen - sa raison d'être, sa nécessité, ses possibles vertus - dans le monde tel qu'il a l'inconvénient d'être.

1.2.3 Crise d'identité ?

De même, notamment à partir du cas néerlandais, est soulignée une "crise d'identité" face à une conception de l'UE comme marché et non comme union de pays, et à une Union sans frontières prédéterminées marquée par des disparités accrues. L'importance prise par la thématique des frontières est renforcée par la prise de conscience des enjeux migratoires aux marges méridionales de l'UE. S'y ajoute en France une préoccupation sur le rôle de l'Etat⁽⁹⁾.

Ces interrogations ne sont pas partagées par tous les Etats membres de l'UE, notamment chez les nouveaux qui n'ont pas de doute sur les raisons politiques et géopolitiques de leur adhésion où leur identité de pays européens souverains et démocratiques a été confortée et qui jugent nécessaire de tenir les frontières ouvertes pour diffuser leur propre expérience en direction des Etats n'ayant pas encore accompli la même transition.

Le "non" néerlandais de juin 2005 et ses effets

Selon les analyses recueillies lors d'entretiens à La Haye en juin 2006, le "non" néerlandais, souvent décrit comme une suite du "non" français, présente un profil spécifique.

Si des éléments sociologiques sont parallèles - vote positif des plus de 50 ans, vote négatif des ouvriers, agriculteurs, pêcheurs -, la géographie du vote négatif aux Pays-Bas montre les préoccupations des agriculteurs de la Bible belt, de culture calviniste (étendue de la

⁽⁹⁾ Le jour où la France a dit non. Fondation Jean Jaurès/Plon, 2005.

Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?

Zélande à l'Overijssel), des villages de pêcheurs protestants et des habitants des grandes villes (Rotterdam, Amsterdam, Utrecht) jouxtant les quartiers d'immigrants (marocains, première communauté immigrée ; turcs...). L'UE a été identifiée à une ouverture migratoire non contrôlée.

Alors qu'en France, d'après ces analyses, ce sont surtout les traités existants, regroupés dans la partie III du Traité, qui ont fait débat, l'élargissement étant perçu comme une forme régionale d'une mondialisation récusée, ici c'est la partie I qui a fait problème : refus du terme de Constitution synonyme de super-Etat, crainte d'une perte de souveraineté et d'une dilution de l'identité nationale dans une "masse" européenne devenue trop nombreuse.

Si le sentiment demeure dans les milieux de tradition orangiste que la construction européenne est une "conspiration catholique" venue du "continent" qui, dans cette représentation mentale, commence en Belgique, il en résulte une méfiance à l'égard des desseins continentaux, que l'on retrouve au Royaume Uni.

Le gouvernement Balkenende a été interpellé dans son accord d'un nouveau transfert de compétences à l'UE alors qu'on lui demande de mieux utiliser les mécanismes de l'UE que le Traité constitutionnel n'était pas jugé capable d'améliorer. Comme en France, c'est le fonctionnement de l'UE actuelle qui a été sanctionné. Il y a donc crise de légitimité et exigence d'une reprise de contrôle

démocratique : la démocratie européenne doit relever non de l'UE mais de l'échelle nationale (parlement, partis, médias), où le rêve européen peut redevenir une ambition politique concrète. La population doit savoir que les affaires de l'UE sont traitées également par le Parlement national. Il convient de passer du "projet Europe" à une "Europe des projets" à valeur ajoutée visible. D'où l'importance majeure attachée au thème de la subsidiarité, entendue comme exercice des prérogatives à l'échelle nationale ; ne doivent être déléguées que les fonctions souveraines où l'UE peut apporter un plus : affaires JAI, marché intérieur, PESC sous certaines conditions.

L'enquête en cours au printemps 2006 sur l'état de l'opinion (Nederlandineuropa.nl) (DIE-716/06, Government analysis of period of reflection on the future of Europe, Dpt de l'intégration européenne) fournit les indications suivantes :

65 % des Néerlandais considèrent que l'appartenance à l'UE est une bonne chose (9 % de moins que dans l'Eurobaromètre de mars 2006). 53 % jugent que le changement est trop rapide. 21 % seulement se disent bien informés sur l'UE. 53 % demandent une implication plus forte dans les affaires de l'UE et 79 % souhaitent qu'un soutien massif soit apporté à l'éducation à l'UE dans les écoles. Enfin, 65 % estiment nécessaire de réviser les traités existants (50 % d'entre eux via une Constitution, 42 % d'entre eux sans ce recours).

Sur l'élargissement, 75 % veulent une stricte application des critères d'adhésion et 44 %

Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?

penchent en faveur de critères supplémentaires, avec une période transitoire plus longue. 48 % jugent que l'UE actuelle ne doit plus s'élargir (sauf en direction de la Norvège et de la Suisse) et doit d'abord mettre ses affaires en ordre. Un nouvel élargissement est soutenu de manière minoritaire (Croatie 35 % pour, 51 % contre ; Bulgarie 35/51 ; Roumanie 30/55 ; Macédoine 27/55 ; Bosnie 22/59 ; Serbie 23/62 ; Ukraine 20/64 ; Albanie 20/64 ; Turquie 22/68). Turquie, Ukraine et Biélorussie devraient faire l'objet d'une coopération active.

En matière économique, 59 % sont en faveur d'une coopération plus forte ; 47 % estiment que l'appartenance à l'UE a contribué à la prospérité des Pays-Bas (et 28 % jugent l'inverse). Le principe du pays d'origine est récusé. Une politique commune d'asile est souhaitée par 69 % des personnes interrogées ; 60 % soutiennent une coopération plus forte entre polices, sans formation d'une police "fédérale" ; enfin 84 % sont en faveur d'un échange facilité d'information sur les personnes, sous des conditions strictes et clairement établies (55 %).

Les conclusions s'énoncent ainsi :

- exigence démocratique et contrôle de la subsidiarité par le Parlement ;
- refus des "intrusions de Bruxelles" dans le marché intérieur ;
- respect strict des critères par les pays candidats ;
- demande de politiques européennes sur l'asile et l'immigration ;
- constat de progrès de l'UE depuis un an :

l'UE est donc moins en crise que ce qui en est dit (adoption des perspectives financières 2006-2013, de la nouvelle directive services, amorce d'une politique de l'énergie, agenda d'Hampton Court) ;

- préférence pour un traité "Nice +" ;
- méfiance persistante à l'égard des grands Etats et, par exemple, d'une Présidence stable du Conseil (pas de "Roi Soleil") ;
- refus d'une transformation du Groupe euro en noyau dur à vocation politique.

En cas de victoire du parti social-démocrate PvdA aux élections du 22 novembre 2006, il est probable d'un nouveau référendum sera décidé, si un nouveau texte est agréé à 25, pour effacer les résultats du précédent, selon l'engagement de Wouter Bos.

1.2.4 Crise de performance ?

Il y a sans doute une spécificité française : la méfiance persistante d'une partie de la société à l'égard de l'économie de marché - qui se cache derrière le refus de la "mondialisation" économique dont l'Union et son élargissement sont perçus comme l'accélérateur - ; et nos partenaires les plus libéraux ont eu beau jeu d'interpréter le vote français comme l'expression d'un refus des réformes et de la compétition globale.

Il reste que la faiblesse durable des performances économiques de la zone euro et des carences économiques de l'UE est constatée largement. Même si la comparaison des taux de croissance avec ceux des économies émergentes n'est pas

Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?

(10) Guy Verhofstadt, Premier ministre belge, discours devant le Parlement européen, Bruxelles, 31 mai 2006.

(11) "Global Europe", HM Treasury, octobre 2005 ; colloque du CER, "Will the EU still be relevant in 2020 ?", juin 2006.

(12) "L'Europe sert-elle encore à quelque chose ?", 19 mai 2006.

fondée, l'écart des taux de croissance et des créations d'emploi entre l'UE et les Etats-Unis est plus significatif : 2,3 % contre 3,3 % ; 9 % contre 14 % ; la différence des revenus entre les deux s'est creusée de 30 % depuis les années 80⁽¹⁰⁾.

Cette perception a été aggravée par le sentiment que l'élargissement organiserait une mise en concurrence des modèles sociaux, comme effet de la libre circulation des travailleurs (conflits sociaux en Suède et en Irlande à propos des contrats d'entreprises baltes).

La pertinence de l'Union comme échelle intermédiaire entre les nations et le vaste monde n'est pas remise en cause, à une exception près, qu'il ne convient pas de négliger pour les débats à venir, s'exprimant sous forme d'une interrogation venue de Londres⁽¹¹⁾ et considérée comme une thèse forte et utile par l'Institut Bruegel⁽¹²⁾. Gordon Brown juge que le "trade block", marché intérieur où le commerce intra-zone l'emporte, doit laisser la place à une nouvelle Europe, globale, flexible et ouverte où le commerce mondial l'emporterait sur le commerce intra-zone. D'où les désaccords sur le principe de champions industriels européens.

Il n'y a pas de consensus clair sur le point de savoir si le marché intérieur est achevé, selon le périmètre de référence considéré (débat sur les services publics, par exemple). Des marges existent : services, normes comptables, décloisonnement des marchés financiers et de la banque de détail, libéralisation des marchés publics. Les grands projets, de type Galileo, butent encore sur des problèmes de finance-

ment et de garanties publiques. Mais le fait, relevé par la Représentation permanente de la France à Bruxelles, que les entreprises exercent désormais une moindre pression pour parachever le marché intérieur peut laisser penser que l'on arriverait au bout de l'intégration économique, même s'il reste des poches nationales (droits d'auteurs, professions juridiques). Ceci tient également au fait que les grandes entreprises déploient leurs stratégies à l'échelle mondiale pour compenser leurs handicaps dans les technologies de pointe et que des alliances hors de l'UE sont recherchées (Alcatel-Lucent, Euronext-NYSE, pour ne citer que ces deux cas actuels). Bref, une orientation stratégique euro-américaine se dessine, en réponse à la capacité entrepreneuriale, financière et technologique des puissances émergentes asiatiques.

1.3 Urgence des clarifications

En résumé, la crise actuelle peut s'interpréter comme un divorce entre les deux dimensions de l'Europe, historique et économique⁽¹³⁾. Les bénéfices historiques de la construction européenne ont été relégués au second plan dans les opinions de plusieurs Etats fondateurs par la montée des angoisses économiques et identitaires.

Le double "non" a contribué à exhumer des interrogations qui se posent ailleurs, y compris en Allemagne, sur des questions aussi diverses que les modalités de la poursuite de l'élargissement de l'Union, les facteurs de faiblesse de la croissance ou les lacunes de la dimension

(13) Pierre Rosanvallon, *Le Monde*, 3 juin 2005.

Y a-t-il un diagnostic partagé sur l'état de l'Union en 2006 ?

1 sociale du grand marché unique. A cet égard, la France ne semble pas isolée dans ses interrogations.

Plus grave, nos partenaires sont bien conscients que la crise de l'Union est d'abord celle d'Etats fondateurs, affectant le cœur historique, mais pas le Royaume-Uni (qui n'est ni dans l'euro, ni dans l'espace Schengen) où l'intérêt national prime, ni en Suède ou au Danemark. Le fait que le rejet du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe soit venu de deux pays fondateurs exclut d'envisager une solution comparable aux dérogations accordées au Royaume-Uni ou au Danemark.

Enfin, la contradiction entre l'attraction croissante exercée par l'UE à l'extérieur et la désillusion à l'intérieur est flagrante.

Il en résulte, à mon sens, un besoin urgent de clarification :

- des objectifs de l'UE : comment faire émerger une volonté générale européenne pour les prochaines décennies qui soit issue d'un accord entre Etats-Nations fédérés ?

- des discours que l'UE tient sur elle-même : comment éviter les glissements furtifs de compétences et les règles excessives, les effets d'affichage ("Europe sociale") ne correspondant pas, par construction et sauf exceptions, aux compétences de l'UE en tant que telle ?

- des compétences communautaires : ne faut-il pas inaugurer de nouvelles politiques communes ?

- de la stratégie de l'UE sur le continent par rapport à ses marges : quelle offre institutionnelle et financière pour assister et stabiliser les périphéries, bref les européeniser, sans peser sur la capacité d'intégration de l'UE ?

- de la stratégie de l'UE dans la mondialité : comment ajouter à la vision schumanienne initiale, conçue à l'échelle d'une aire carolingienne promise à s'élargir, la nouvelle échelle de la mondialité sans renier les fondements et les méthodes d'une entreprise qui a réussi et reste durablement sans équivalent dans le reste du monde ?

- des modes d'articulation entre débats démocratiques sur l'avenir et processus de décision : faut-il pérenniser les débats, les susciter là où ils n'ont pas lieu ? Comment tirer parti de l'implication croissante du Parlement européen et organiser l'interaction avec les parlements nationaux et les instances communautaires ?

- des prochaines étapes : faut-il, pour tenir compte des préoccupations des Européens, passer d'une "Europe des visions" - redéfinie selon un schéma préalable, un calendrier, des textes fondamentaux agréés - à une "Europe des réalités" incarnée par des projets ?

2 Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

“Où en sommes-nous ? Nous voici pris entre notre vieille nation que nous ne voulons pas quitter et l’Europe nouvelle que nous espérons rejoindre sans savoir comment. A un gouvernement représentatif tend à se substituer une “gouvernance démocratique” qui ne nous gouverne ni ne nous représente. Nous voyons sans nous émouvoir notre existence politique se défaire parce que nous sommes en proie à l’illusion d’une humanité unifiée qui pourrait tenir ensemble en se passant de toute forme politique. Et il y a longtemps que nous ne savons plus que faire de la religion. Comment donner sens à cette crise de notre existence commune ?”⁽¹⁴⁾

Les apports juridiques du projet de Traité établissant une Constitution pour l’Europe sont connus : extension du vote à la majorité qualifiée, ministre européen des Affaires étrangères et service diplomatique européen, charte, présidence stable du Conseil, coopération structurée pour la défense, clarification des types de compétences, simplification des traités.

⁽¹⁴⁾ Pierre Manent, “La raison des nations. Réflexions sur la démocratie en Europe,” Gallimard, 2006

Dispositions nouvelles du projet de Traité Constitutionnel pour l’Europe

Les principes fondateurs de l’Union

Consécration des valeurs et objectifs de l’Union , ainsi que des droits des citoyens européens grâce à l’incorporation de la Charte européenne des droits fondamentaux dans la Constitution.

Attribution d’une personnalité juridique unique à l’Union (fusion de la Communauté européenne avec l’Union européenne).

Définition claire et stable des compétences (compétences exclusives, partagées et compétences d’appui) et de leur répartition entre les États membres et l’Union.

Mise en place d’une clause de retrait volontaire qui, pour la première fois, donne la possibilité à un État membre de se retirer de l’Union.

Simplification des instruments d’action de l’Union ramenant leur nombre de 15 à 6 et simplification de la terminologie : introduction des termes de lois européennes et de lois-cadres européennes.

Définition pour la première fois des fondements démocratiques de l’Union et, parmi eux, de la démocratie participative, et instauration d’une véritable possibilité d’initiative législative populaire.

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

Les institutions

Nouvelle répartition des sièges au Parlement européen qui se fait de manière dégressivement proportionnelle.

Institutionnalisation formelle du Conseil européen qui sera présidé par un président, élu pour une période de deux ans et demi et par conséquent, abolition de la présidence tournante du Conseil européen.

Mise en place d'une Commission de taille réduite à partir de 2014, dont le nombre de Commissaires sera égal aux deux tiers du nombre des États membres.

Élection du président de la Commission par le Parlement européen, sur la base d'une proposition du Conseil européen.

Nomination d'un ministre des Affaires étrangères qui réunit les fonctions de Commissaire aux relations extérieures et de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune rattaché au Conseil.

Les procédures décisionnelles

Définition d'un nouveau système de majorité qualifiée. Celle-ci est atteinte avec 55 % des États membres représentant 65 % de la population.

Extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres pour une vingtaine de bases juridiques existantes et création d'une vingtaine de bases juridiques nouvelles rele-

vant, elles aussi, de la majorité qualifiée.

L'adoption des lois et lois-cadres européennes par le vote conjoint du Parlement européen et du Conseil devient la règle générale (procédure législative ordinaire).

Création de clauses passerelles permettant une extension ultérieure du vote à la majorité qualifiée et un passage à la procédure législative ordinaire selon une procédure facilitée.

Les politiques de l'Union

Amélioration de la coordination économique entre les pays ayant adopté l'euro et reconnaissance du rôle informel de l'Eurogroupe.

Suppression de la structure en piliers : le deuxième (politique étrangère et de sécurité commune) et le troisième (justice et des affaires intérieures) piliers qui étaient jusqu'alors régis par la méthode intergouvernementale sont désormais communautarisés.

Renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune avec l'institution d'un ministre européen des Affaires étrangères et la définition progressive d'une politique de défense commune grâce, entre autres, à la création d'une agence européenne de défense et à l'autorisation des coopérations renforcées dans ce domaine.

Mise en œuvre d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice, grâce à la

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

prévision de la mise en oeuvre de politiques communes en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières extérieures, ainsi qu'en matière de coopération judiciaire et policière et grâce au développement des actions d'Europol et d'Eurojust et à l'évolution vers un parquet européen.

Source : Commission européenne

Au plan politique, ce projet avait le mérite de dépasser les querelles entre fédéralistes, sceptiques et réalistes en introduisant un degré de certitude sur la nature de l'UE : un modèle hybride issu des Etats membres et n'exerçant que les pouvoirs délégués par ceux-ci avec un contrôle de la subsidiarité ; dans le même temps, une Union *sui generis* qui, du fait de sa personnalité juridique et de la primauté du droit communautaire est bien plus qu'une organisation internationale⁽¹⁵⁾. Cette définition introduisait une stabilité politique, exprimée par le terme de Constitution. Ses promoteurs reconnaissent quelques lacunes, notamment sur la composition de la Commission et la rigidité du principe d'égalité des Etats. Enfin, le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe avait une valeur symbolique forte, incarnant l'objectif des Européens de construire une Union politique⁽¹⁶⁾.

Si, au strict plan juridique, certains sont fondés à considérer que le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, dans sa forme actuelle, est "mort" ou "caduc" puisque l'unanimité requise n'a pas été atteinte et qu'il ne peut donc pas entrer en vigueur, il n'en va pas

de même, au plan politique, dès lors que le besoin de réformes institutionnelles demeure, dont il offre la référence.

Dans plusieurs Etats (Portugal, Suède, Espagne, Grèce, Slovaquie, Hongrie) et notamment dans ceux qui ne se sont pas prononcés, on pense qu'il revient à la France et aux Pays-Bas, seuls, de trouver une solution de relance. Certains (Danemark, Espagne) estiment que la France et l'Allemagne devraient trouver un "grand compromis", à négocier ensuite avec le Royaume-Uni (point de vue du cabinet Rasmussen, le Premier ministre danois). Il n'y a pas d'accord sur le degré de priorité à accorder à la réforme institutionnelle, ni sur les séquences ni sur les modalités (nouvelle convention, CIG, modes de ratification, parlementaire ou référendaire, d'un nouveau texte).

Quels sont les principaux scénarios actuellement envisagés dans les 25 capitales pour sortir de l'impasse juridique ? La séquence arrêtée lors du Conseil européen de juin 2006 est la suivante : préparation d'une feuille de route sous présidence allemande, poursuite des discussions sous présidences portugaise puis slovène, conclusion sous présidence française au second semestre de 2008.

Trois aspects sont à distinguer : la base institutionnelle (avec une vaste palette d'options allant du maintien en vigueur du traité de Nice à un Traité constitutionnel rénové et augmenté), la méthode de compromis (amendement aux traités existants, CIG ou nouvelle convention), la ratification (parlementaire ou référendaire).

⁽¹⁵⁾ Guy Milton et Jacques Keller-Noëllet, "The European Constitution, its origin, negotiation and meaning", John Haper Publishing, 2005

⁽¹⁶⁾ Sebastian Kurpas, "Should ratification proceed ?", *CEPS Policy Paper*, N° 75, juin 2005 et Sebastian Kurpas et Justus Schönlaue, "Deadlock avoided, but sense of mission lost", *CEPS Policy Paper*, N° 92, février 2006

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

2.1 Le scénario de ratification généralisée du traité dans sa forme actuelle est désormais exclu

Dans la période qui a suivi le double “non” de 2005, la première solution consistant, le moment venu, à revoter le même texte dans les deux pays du “non”, avec ou sans protocole social, et à le voter dans les sept autres Etats était encore considérée comme possible par certains pays.

Les arguments ne manquaient pas : un texte cohérent issu d’une convention légitime ayant abouti à des compromis et à un équilibre, la signature par tous les Etats membres suivie de 16 ratifications, la volonté de certains Etats membres d’exercer une pression sur les pays du “non” (position de la Finlande) ou sur ceux qui ne se sont pas encore exprimés (point de vue de la Belgique, activisme allemand en direction de ceux-ci).

Cette posture officielle est, en réalité, jugée inaccessible en Allemagne, un des pays les plus attachés à un texte constitutionnel. L’insistance placée par ceux qui ont déjà ratifié sur l’importance du projet de Traité vise à écarter la tentation d’une mise entre parenthèses pour une durée indéterminée de la réforme institutionnelle - dont l’urgence est récusée par certains pays (Royaume-Uni, Pologne) et certains partis (partis de gauche en France, partis libéraux aux Pays Bas) - et à obtenir un nouveau compromis se rapprochant le plus possible du texte actuel.

2.2 Scénario “Nice et des variantes” : amélioration à traités constants, amorcer des politiques communes hors traité

En l’absence de ratification unanime ou du fait de l’échec ou du report de nouvelles négociations, toute relance institutionnelle serait, dans ce scénario, reportée à des jours meilleurs, après les élections au Parlement européen et la formation de la nouvelle Commission en 2009. Plusieurs variantes peuvent être distinguées, dont deux pour sortir de l’immobilisme.

2.2.1 Fil de l’eau : Nice

Après tout, peut-on arguer, les institutions ont continué de fonctionner après le 1^{er} mai 2004. Les règles du jeu du traité de Nice n’ont pas créé d’obstacles particuliers : l’UE a absorbé les 10 nouveaux Etats membres qui n’ont ni entravé les décisions, ni agi comme un bloc. Ayant fixé quelques priorités centrales et quelques lignes rouges, étant souvent en période de définition de leurs intérêts nationaux, les Etats ayant adhéré en 2004 n’hésitent pas à soutenir les consensus qui se dégagent dans l’UE; ils ne redoutent rien tant que les dissensions entre pays fondateurs. Même si les formations du Conseil, devenues moins conviviales, connaissent quelques difficultés, on peut finalement vivre avec Nice et attendre le prochain élargissement - les Balkans occidentaux - pour réformer la composition de la Commission.

Bref, l’absence de réforme institutionnelle n’a pas empêché l’UE d’avancer. Un accord sur les

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

perspectives financières 2007-2013 a été conclu à la fin de l'année 2005. Après l'élargissement du 1er mai 2004, la méthode du consensus a continué de prévaloir. Les difficultés apparues en 2005 étaient dues à des oppositions entre d'anciens Etats membres et non pas aux positions des nouveaux. Le Parlement, perçu comme garant de l'intérêt commun, a su gérer des sujets délicats (compromis politique sur la seconde version de la directive sur les services). L'Union a développé ses capacités d'action extérieure en République démocratique du Congo et au Liban. Une certaine continuité existe donc depuis deux ans dans l'Union, avec toutefois une évaluation plus réservée sur la capacité de leadership de la Commission élargie ; à quoi on peut répondre que le traité de Nice a prévu sa réduction à deux tiers du nombre des Etats membres après 2007 pour application à la nouvelle Commission en 2009.

Le statu quo a ses partisans dans les pays qui n'ont pas ratifié :

- ceux qui jugent les questions institutionnelles non centrales pour les opinions, plus intéressées par une Europe de résultats et de preuves, notamment en matière économique - on ne fait pas de référendum en période de faible croissance (c'est, par exemple, la position du gouvernement portugais) - et sociale. Il faudra y revenir une fois que la valeur ajoutée de l'action de l'Union sera reconnue et que de nouvelles politiques communes auront été agréées ;

- ceux qui considèrent que la priorité est la réforme économique et l'adaptation à la globalisation ainsi que la poursuite de l'élargissement

et récusent la primauté de l'approfondissement institutionnel jugeant que le traité établissant une Constitution pour l'Europe apportait des changements utiles mais marginaux et était moins la révolution jeffersonienne annoncée à la Convention qu'une évolution notable⁽¹⁷⁾ ;

- ceux enfin qui redoutent de perdre des avantages acquis (cas en Pologne de la Plateforme civique (PO), dont le leader Jan Rokita avait forgé la formule "Nice ou la mort" à propos des droits de vote au Conseil).

Cette mise à l'écart durable de toute réforme institutionnelle paraît peu raisonnable et inacceptable par les Etats membres les plus attachés à tirer parti des avancées du projet de Constitution. Ainsi en va-t-il de l'Allemagne, qui entend obtenir des avancées sur des points décisifs pour son influence comme la double majorité, une Commission émanant du Parlement et reflétant sa composition et son orientation politique, une répartition claire des compétences, le ministre européen des Affaires étrangères et le service diplomatique commun.

2.2.2 Agir à traités constants

Une seconde variante est de rechercher des voies de progrès à court terme sans rouvrir le chantier institutionnel. La dynamique d'intégration est relancée avec des améliorations institutionnelles à traités constants dans l'esprit des propositions françaises du 24 avril, discutées lors du Gymnich et au Conseil européen de juin dernier⁽¹⁸⁾.

Une large majorité d'Etats estime qu'existent des marges réelles de progrès dans le domaine

(17) CEPS Brief, n° 113, Sept. 2006.

(18) Voir les documents de travail de la France du 24 avril sur les améliorations institutionnelles à partir du cadre des traités existants et du 12 mai sur l'élargissement, discours du Premier ministre à Salzbourg et à Berlin, prises de position du ministre et de la ministre déléguée.

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

“ JAI” (rapprochement des législations, parquet européen) face aux phénomènes de criminalité et à la persistance de menaces (accentuées par les élargissements et les voisinages). Et comme l'indiquent les sondages d'opinion, il y a une demande d'actions et de résultats dans ces domaines (sécurité intérieure, dimension extérieure). La création du poste de ministre européen des Affaires étrangères entrerait dans ce cadre. Idem pour le droit de pétition collective.

Tout en soutenant qu'un “règlement de la question institutionnelle en partant des questions de fond qui se posent sur la nature du projet européen - rapport à la mondialisation ou aux frontières -”, ceux qui avaient soutenu le projet de traité au Parti Socialiste français estiment raisonnable de prévoir trois étapes : “ce qui peut être fait dès 2007-2008 à traités constants ; une réforme institutionnelle intermédiaire dès 2008-2009 (Charte, PESC, JAI) et une réforme plus profonde venant couronner la relance du projet européen, un des thèmes des élections du Parlement européen en 2009”.⁽¹⁹⁾

L'approche pragmatique, soutenue par nombre d'Etats (Italie, Danemark, Pays-Bas, Finlande, Pologne, Espagne, Belgique), semble pour l'instant accueillie avec réserve par le partenaire allemand soucieux à ce stade de ne laisser penser que l'on pourrait fonctionner durablement sans le traité constitutionnel dans son ensemble. On peut rétorquer que la question institutionnelle reste cruciale, qu'un nouveau traité serait nécessaire, ne serait-ce que pour rendre fonctionnels de nouveaux élargissements mais que le statu quo amélioré est une voie raisonnable pour 2 à 4 ans.

⁽¹⁹⁾ *La France dans un monde dangereux*, Fondation Jean Jaurès, septembre 2006.

2.2.3 Politiques et actions communes amorcées hors traité

De manière plus ambitieuse, il est envisageable de placer l'accent sur les actions communes de la sécurité extérieure (en matière de défense, commandement européen, budget européen d'achat d'équipements ; interopérabilité, capacité européenne de réponse aux crises ; préparation du service diplomatique européen) et intérieure (immigration, actions communes permanentes sur les rives méridionales) couplées à un programme ciblé d'aide au développement dans les régions de départ⁽²⁰⁾. La principale objection à un schéma de relance par coopérations renforcées provient de l'absence de consensus sur leur principe même (refus de la différenciation dans une majorité des Etats plus petits ou du directoire de type G 6) et de la lenteur des procédures.

L'approche des “coopérations spécialisées” a été présentée de manière documentée par le Président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française, Edouard Balladur⁽²¹⁾. Le concept recouvre à la fois des domaines clés (zone euro, Schengen, défense, justice, fiscalité) et des actions communes moins organisées sur un plan institutionnel (recherche, justice ou action extérieure, par exemple celle sur l'Iran). Comme dans le cas du Premier ministre belge Guy Verhofstadt, la visée est également politique, le dépassement des obstacles inhérents à l'Union.

La voie effectivement suivie par plusieurs Etats depuis le double “non” consiste à travailler, dans un premier temps, hors traité. Ce fut le cas avec

⁽²⁰⁾ Voir la suite de la conférence de Rabat de juillet 2006 ; seconde étape avec une conférence UE-Afrique, puis un sommet UE-Afrique, sous présidence portugaise

⁽²¹⁾ Edouard Balladur, *L'Europe : unité et diversité. De l'Europe de droit commun aux coopérations spécialisées et aux partenariats privilégiés : les trois cercles, A.E.E.*, septembre 2005, 75 p. et Edouard Balladur, *L'Europe autrement*, Fayard, 2006.

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

la signature du traité de Prüm (RFA, Autriche, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas) le 27 mai 2005 pour approfondir la coopération transfrontalière dans la lutte contre le terrorisme, la grande criminalité et l'immigration illégale. Cette coopération renforcée hors traité (difficultés politico-administratives de l'Italie à y participer) est ouverte et appelée à s'inscrire dans le cadre juridique de l'UE. On songe au précédent des accords de Schengen de 1985, signés à l'origine par 5 Etats (5 des six fondateurs). Cette méthode a été nommée "différenciation" par Jim Cloos : quelques Etats engagent, en associant la Présidence en exercice et la Commission, une action commune pour répondre à un défi sectoriel et géographique particulier avant de mutualiser à l'échelle de l'Union les dispositifs arrêtés à quelques-uns.

Dans le domaine de la sécurité extérieure, il est parfois noté que l'insistance sur la défense et la projection de sécurité butent sur la concurrence de l'OTAN et des "structures euro-atlantiques". L'autonomie d'action restant l'objectif et permettant de faire travailler ensemble un nombre restreint d'Etats, il importerait de clarifier et d'expliquer les "intérêts géopolitiques européens", trop éludés dans la stratégie de Javier Solana de 2003. Cette troisième variante, dont on ne peut pas attendre un effet de relance à elle seule, a le mérite de disposer du soutien préalable des opinions. Et comme l'a indiqué Michèle Alliot-Marie "nous faisons sans le traité exactement ce que nous aurions pu faire, avec plus de facilité et de sécurité juridique, avec le traité"⁽²²⁾. L'intérêt pratique et politique de l'accent sur les efforts de défense est à l'évidence d'associer le Royaume-Uni.

(22) Rencontre de la Fondation Robert Schuman, Bruxelles, 21 novembre 2005.

2.3 Un nouveau traité conservant la substance du texte actuel en le simplifiant, assorti d'ajouts et retraits négociés

La remise sur le métier de la réforme institutionnelle a été décidée au Conseil européen de juin 2006 ; elle s'impose aux quatre prochaines présidences.

Une solution - objet de nombreuses réflexions (notamment chez les parlementaires, au Secrétariat du Conseil, dans les think tanks allemands, danois, polonais) - consisterait à décider que ce qui est caduc est l'instrumentum, pas le negotium, d'autant que le texte inclut, pour plus de la moitié, des conventions et des traités antérieurs.

Les arguments justifiant cette voie de relance sont les suivants : le double "non" ; le fait que le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe a été rédigé avant le cinquième élargissement alors que les dix ne connaissaient pas tous les mécanismes européens ; enfin l'émergence récente de nouveaux défis, notamment l'énergie, l'immigration et la multiplication des actions extérieures sous le label de l'Union.

Il est à noter que la Commission, jusque là discrète, entend s'exprimer dans les prochains mois ; elle estime que la base d'une renégociation doit être aussi proche que possible du "cœur" du projet de Traité⁽²³⁾ tout en apportant les changements inévitables pour enrayer le risque d'un second échec en 2009.

(23) Margot Wallström, Vice-présidente et commissaire en charge des relations institutionnelles et de la stratégie de communication, 18 octobre 2006.

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

Sur cette base, plusieurs variantes sont esquissées, de manière plus ou moins élaborée :

- rédiger un texte plus court, ne reprenant que les deux premières parties ou bien encore la partie I, entièrement ou partiellement, à compléter avec une douzaine d'articles de la partie III relatives aux procédures législatives, au budget, au ministre européen des Affaires étrangères et la partie IV (modalités de révision).

Un accord pourrait être obtenu en un an et la voie de ratification parlementaire pourrait avoir lieu en mai 2008. Le texte serait nommé Traité fondamental. La IIIe partie, jugée non indispensable puisque déjà largement en vigueur et la plus controversée pendant les campagnes référendaires, en serait exclue.

On connaît les objections juridiques, dès lors que près de 25 articles de la partie I sont repris et développés dans la partie III. Tout se tient, ce qui interdit le "cherry picking" (le terme anglais - en français, herborisation - a fait florès). La Cour de justice pourrait constater que la IIIe partie est déjà présente dans les traités existants. On peut relever également des objections politiques : ainsi, le Portugal, qui avait des réserves sur certains articles de la partie I (perte de voix au Conseil pour les Etats moyens), les a acceptés en raison de l'intégration de la partie III et des orientations économiques afférentes qui inclut la validation de la stratégie de Lisbonne renouvelée.

- ne retenir de l'ensemble du texte que ce qui est jugé directement utile et rapidement applicable : "mini-traité".

La variante du mini-traité a été présentée par le président de l'UMP, Nicolas Sarkozy⁽²⁴⁾, pour améliorer d'ici 2009 le fonctionnement des institutions actuelles. Son discours a été fort étudié dans les capitales où l'on y a vu une ouverture et la promesse d'un réengagement français. Il se concentre sur les mécanismes de décision (majorité qualifiée, double majorité, co-décision, élection du Président de la Commission par le Parlement, présidence stable du Conseil, mise en place d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union, droit d'initiative citoyenne, coopérations renforcées, personnalité juridique de l'Union). La réforme de la Commission et la règle de l'unanimité seraient discutées plus tard. Pour beaucoup d'observateurs, y compris de sensibilité politique différente, cette proposition est bonne mais ne mérite pas son titre puisqu'elle reprend, de manière ambitieuse, la majorité des dispositions de la partie I du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Deux éléments de la partie III sont mis en valeur, le rôle de l'Eurogroupe et la réforme des ressources propres sur laquelle réfléchit Alain Lamassoure (PPE-DE, F).

Ces deux variantes pourraient-elles éviter une renégociation d'ensemble qui serait soit vaine - revenir finalement à l'équilibre antérieur atteint au terme de la Convention -, soit problématique - dès lors que serait remise à plat la répartition des droits de vote et pouvoirs de décision (Pologne, Espagne, poids des Etats moyens et petits moins bien représentés par le projet de Constitution que par le traité de Nice, etc.). Il serait difficile d'éviter la réouverture d'une âpre discussion sur la répartition des

(24) Discours devant Friends of Europe et la Fondation Robert Schuman, Bruxelles, 8 septembre 2006

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

votes, où seraient avancés des arguments d'équilibre européen entre les Etats les plus peuplés ou de parité (principe d'égalité des Etats à la Commission).

- Ajouts et retraits

Un Plan B a été présenté par Andrew Duff (ADLE-UK)⁽²⁵⁾ qui devrait inclure les cinq éléments clés : gouvernance économique, modèle social européen, développement durable et politique pour gérer le changement climatique, stratégie d'élargissement et réforme budgétaire. Ces éléments seraient ajoutés à la partie III tandis que les deux premières resteraient en l'état. Andrew Duff insiste sur le maintien du terme de Constitution. L'intention est surtout de sortir de l'impasse actuelle en améliorant le projet de traité (le modifier pour le sauver). Il propose de conserver la Charte des droits fondamentaux, placée en annexe. C'est un point sur lequel insiste également la Confédération européenne des syndicats⁽²⁶⁾ dans la perspective d'une "Europe sociale forte". Le maintien de la Charte correspond également à la position de la Commission.

De leur côté, les socialistes européens⁽²⁷⁾ ont fait valoir à leurs homologues français que, si le projet de traité était caduc au sens où il ne pouvait pas être présenté dans sa forme initiale, de nombreux éléments étaient acceptés par tous (parties I et II, coordination économique de la zone euro, clause sociale). Ils viennent, sous l'influence de Martin Schulz (PSE, DE), Anne Van Lancker (PSE, B) et Robert Badinter (PS) de s'accorder sur la démarche suivante : rédaction, par leurs soins, d'un protocole social ; inventaire des

(25) "Plan B : comment sauver la Constitution européenne ?", Etudes et recherches, n° 52, Notre Europe, 13 septembre 2006

(26) Bruxelles, 18 et 19 octobre 2006

(27) Réunions de Budapest en mars 2006 et de Nantes le 22 octobre 2006

propositions du traité sur lesquelles ils sont unanimement d'accord. En outre, le renforcement durable de la capacité d'action de l'Union est désormais perçu comme une réponse politique à la résurgence du populisme en Europe, notamment centrale⁽²⁸⁾.

Lors des consultations menées sous présidence allemande, il est probable que seront discutés avec chacun des 26 Etats les ajouts ou retraits nécessaires pour aboutir à une esquisse d'accord préservant la substance de l'actuel texte. Parmi les ajouts envisageables, une référence à la prise en compte de l'impact social des décisions économiques de la Commission, des éléments de politiques communes telles que la sécurité énergétique ou l'immigration, un "paquet démocratie". Il est vraisemblable que les Etats qui ont déjà ratifié n'objecteraient pas à des ajouts sur ces divers points, si cela peut faciliter le mouvement chez les Etats réticents.

2.4 Ne retenir dans un nouveau texte court que les innovations du traité

Une autre voie consisterait à "tamiser", à ne retenir que ce qui est strictement nouveau dans le projet de Constitution (par rapport à la Charte, conventions et traités antérieurs).

a) Jo Leinen (PSE, DE), président de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, a proposé le 25 septembre dernier, réagissant à la variante d'un "mini-traité" et au risque, selon lui, de "détricotage" du texte initial issu d'un compromis

(28) Yves Mény, "L'Union européenne face à la résurgence du populisme", *Entretien d'Europe*, n° 10, Fondation Robert Schuman, 9 octobre 2006 : <http://www.robert-schuman.org/supplement/entretien10.htm>

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

fragile, de tout conserver mais d'alléger la partie III de 83 % de ses articles déjà ratifiés dans le Traité de Nice. Les articles novateurs seraient réorganisés. Le nouveau traité aurait, à ses yeux, le mérite de sauvegarder l'équilibre atteint lors de la convention.

b) Une démarche plus originale - soumise par l'auteur de cette étude - consisterait à ne conserver que ce qui est vraiment innovant dans l'ensemble du texte. Ceci ferait l'objet d'un travail limité à son aspect technique confié à des juristes et permettrait de prendre comme base le projet actuel, fruit d'un compromis légitime, et non pas Nice, de ne rien ajouter et donc d'éviter une renégociation risquée. Sa simplicité explique sans doute qu'elle n'est guère évoquée, sauf par des juristes attachés à l'idée européenne. La difficulté technique de l'exercice est que s'il est assez aisé d'identifier les dispositions nouvelles (26 articles sur les 60 de la partie I, 37 sur les 436 de la partie III), le texte comporte également des "modifications importantes" par rapport aux traités antérieurs (21 dans la partie I, 60 dans la partie III). Il reviendrait à l'équipe de juristes d'évaluer ce qu'il conviendrait de retenir au regard du critère de l'innovation apportée par la Convention. En bref, banaliser l'exercice en renonçant à imposer le concept de Constitution, peu recevable dans plusieurs pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, tout en préservant les acquis indéniables de la Convention. La prise en compte de nouvelles politiques communes - qui de fait sont déjà amorcées - serait laissée au travail de révision des perspectives financières à partir de 2008 et à une seconde étape de la réforme institutionnelle après 2009.

2.5 Modalités d'élaboration et de ratification

En termes de méthode, deux voies sont possibles, à partir de la présidence portugaise : nouvelle CIG ou nouvelle convention. La seconde option, présentée par le PS français est, à l'heure actuelle, minoritaire : qu'apporterait-elle de neuf par rapport au travail antérieur ? Sauf à en modifier radicalement la composition comme le propose Jens-Peter Bonde (IND/DEM, DK) en faisant élire par les citoyens dix membres par Etat avec pour mission de soumettre deux options lors d'un référendum européen : option A, une "sorte d'Etat fédéral européen" ; option B, une "Europe des démocraties" décentralisée et ne gérant que les questions strictement communes. Cette dernière option a la préférence de ce député européen. Une CIG à mandat limité semble, à ce stade, plus plausible.

En termes de ratification, tout dépend de la forme donnée au nouvel accord négocié. Une variante serait un traité amendant le traité de Nice⁽²⁹⁾. A l'opposé, le recours au référendum est de nouveau envisagé dans certains pays, par exemple aux Pays Bas par Wouter Bos, leader du parti social-démocrate PvdA ou en France par Mme Ségolène Royal : "une convention chargée de rédiger le texte de la réforme institutionnelle qui serait présentée aux peuples le même jour"⁽³⁰⁾. Le schéma d'une ratification parlementaire le même jour est caressé par des députés européens, mais le référendum reste obligatoire en Irlande et au Danemark. La portée symbolique de cette coïncidence tem-

⁽²⁹⁾ Die strategischen Antworten Europas, Xe Bertelsmann Forum, Berlin, 22 septembre 2006

⁽³⁰⁾ 11 octobre 2006

2

Y a-t-il un consensus sur les voies de relance institutionnelle ?

porelle permettrait de se dispenser partout ailleurs d'un nouveau référendum.

La convention avait pour ambition collatérale de réconcilier les Européens après les divisions provoquées par le choix américain de l'emploi de la force en Irak. Tout nouveau traité devra conserver son message symbolique, réaffirmant la dimension politique de l'Union. Mais un texte ne peut remplacer ce qui fait défaut – et est ressenti comme tel par les opinions –, la capacité d'énonciation par les responsables politiques nationaux des enjeux et des objectifs communs d'une Union de peuples et d'Etats.

3

Quels sont les scénarios de relance non fondés sur une réforme institutionnelle : Groupe euro, projets ?

(31) Hubert Haenel - Communication sur les enseignements de la Conférence sur la subsidiarité « L'Europe commence chez soi », Sankt Pölten, 18-19 avril 2006

(32) Communication de la Commission du 10 mai 2006 - COM (2006) 211 final : Un agenda pour les citoyens. Une Europe des résultats.

(33) Discours au Parlement européen le 31 mai 2006

“Quelle que soit la réalité du fonctionnement de l’UE, ce qui importe véritablement, c’est la perception qu’en a le citoyen”⁽³¹⁾

Pour contourner le blocage institutionnel, beaucoup de voix se sont élevées pour promouvoir une “Europe des projets” ou des “résultats”⁽³²⁾. Le Premier ministre belge, Guy Verhofstadt, a mis l’accent sur une “stratégie à deux voies” : la poursuite de la ratification du Traité constitutionnel pour ne pas perdre de vue l’objectif de réforme des institutions dans un sens plus fédéral et un projet de modernisation de l’économie de l’UE via le renforcement du Groupe euro, ce qui ne nécessite pas de modification des traités⁽³³⁾.

3.1 Le Groupe euro comme plateforme de coordination économique et d’impulsion politique

Constatant que la monnaie unique protège des aléas monétaires externes mais ne dynamise pas l’économie, que le cœur de la zone euro connaît des problèmes durables de faible croissance - la France et l’Allemagne pèsent 50% du PIB de la zone euro - et qu’il importe de restaurer la performance économique, exigence occultée par le succès de l’introduction de l’euro, des propositions de plus en plus précises, venues d’horizons politiques divers, se font jour. Ainsi Pierre Lequiller, Président de la délégation pour l’Union européenne de l’Assemblée nationale, a-t-il avancé l’idée d’un pacte de convergence élargi à l’une des politiques de l’Union.

Étant le seul noyau dur crédible actuellement, créé en décembre 1997 dans le contexte de la préparation de la 3^{ème} phase de l’Union Économique et Monétaire, doté d’un embryon de structure avec le renouvellement de la présidence de Jean-Claude Juncker pour deux ans, cette enceinte de discussion informelle devrait se consacrer au pilotage d’une politique économique et sociale créatrice d’emplois. Guy Verhofstadt, comme le ministre belge des Affaires étrangères Karel de Gucht⁽³⁴⁾, estime que les discussions de la zone euro devraient ne plus se limiter à des questions de finances publiques et au mélange des politiques budgétaires et monétaires. Il conviendrait donc de permettre à d’autres formations du Conseil de se rencontrer

(34) L’écho de la bourse, 6-8 mai 2006.

3

Quels sont les scénarios de relance non fondés sur une réforme institutionnelle : Groupe euro, projets ?

en format Eurogroupe (affaires économiques, emploi, affaires sociales, recherche scientifique, en charge des réformes structurelles). La Commission y serait représentée par un cabinet socio-économique (formé des Commissaires compétents) avec une mission de définition de la stratégie socio-économique. Le renforcement de la gouvernance économique proviendrait d'un travail collectif dans les domaines suivants : élaboration de critères de convergence dans les matières sociales, fiscales (réforme des régimes fiscaux européens) ou économiques (avec la définition de largeurs de bandes avec maxima et minima, plutôt que de rechercher l'harmonisation). Ces formations présenteraient leurs conclusions au conseil Ecofin. Enfin, les chefs d'Etat et de gouvernement du Groupe euro se rencontreraient une fois par an.

Ces réunions du sous-ensemble euro n'impliquent aucune initiative légale et restent ouvertes aux Etats qui rejoindront la zone euro et peuvent contribuer à faciliter les réformes. Ce Groupe euro renforcé serait le volet économique de l'Union Economique et Monétaire qui, comme l'avait souligné Jacques Delors, ne marche que sur une jambe, la monnaie unique. Ce serait un utile contrepoids à la Banque Centrale européenne, dont la mission est de "maintenir la stabilité des prix". Enfin, cette stratégie peut être commencée sans attendre.

Les promoteurs de cette stratégie se trouvent tant du côté des libéraux (G. Verhofstadt et K. de Gucht, N. Sarkozy, les dirigeants de la Slovénie, premier pays de l'élargissement de 2004 à adopter l'euro en janvier 2007) que des sociaux-démocrates⁽³⁵⁾.

⁽³⁵⁾ "Les cinq chantiers de l'euro", Pervenche Bérès, *Revue française d'économie politique*, n° 4/ vol XX, mai 2006 ; "Comment la gauche peut relancer la construction européenne", D. Strauss-Kahn, M. d'Alema, A. Diamantopoulou, K. Göncz, B. Liebhäber, D. Lopez Garrido, *Les Echos*, janvier 2006 ;

Cette stratégie de relance peut, en outre, revêtir une portée politique plus générale. C'est la visée de Guy Verhofstadt : créer un ensemble plus fédéralisé (Etats-Unis d'Europe capables d'un "new deal"), pouvant redéfinir un nouvel accord de base, après un long débat, pour mettre en commun les souverainetés et animant une Europe très élargie, l'Organisation des Etats Européens (ou Confédération d'Etats).

Ce scénario a le double mérite de faire de la relance économique une priorité, en phase avec l'opinion, et, en réinsufflant dans l'UE une dose de centralisme⁽³⁶⁾ de créer, sur la base du Groupe euro, une plateforme de relance politique. Il convient toutefois de noter que ce second volet ne reçoit pas le même accord des Etats membres.

Enfin, au sein du Parlement européen, a été engagée une réflexion pour doter l'UE d'une "Constitution financière" (Alain Lamassoure, PPE-F). Le point de départ réside dans le constat que les contributions sont nationales à 90 %, que la stratégie de Lisbonne marque le pas pour cette raison, que le débat récurrent lors des Conseils (notamment lors de l'année 2005 à propos des perspectives financières 2007-2013) sur les soldes nets et les taux de retour sont dommageables pour une juste perception de la coopération européenne et qu'enfin le budget européen actuel ne permet pas d'étayer une meilleure coordination des politiques économiques (cf. l'insuffisance des ressources dédiées aux grands projets d'infrastructures). La réflexion sur la réforme des ressources propres ne vise pas à établir, à ce stade, un impôt européen - le contexte politique ne s'y prête pas - mais à

⁽³⁶⁾ Sylvie Goulard, *Politique internationale*, n° 109, Automne 2005

3

Quels sont les scénarios de relance non fondés sur une réforme institutionnelle : Groupe euro, projets ?

affecter des ressources existantes (points de TVA, droits de douane).

3.2 L'Europe des projets

Cette voie de relance, fondée sur la mise en œuvre de nouvelles politiques communes là où s'expriment des attentes et qui fait l'économie de débats institutionnels et théologiques pour 2 à 4 ans au minimum, a le double mérite de la visibilité (valeur ajoutée) et de l'impact économique en amont et en aval. Elle peut porter sur des domaines variés : infrastructures, santé, environnement, énergie, espace, défense (armement), R&D, qui sont des chantiers déjà ouverts. Elle suppose la tenue des engagements financiers. En effet, les nouveaux grands projets déjà lancés sont à consolider (Galileo, Quaero). Le développement de la communautarisation d'activités de R&D (à partir du 7^{ème} PCRD, 72 milliards d'euro sur 7 ans) est une voie indiquée. La révision du budget en 2008-09 pourrait être l'occasion de trouver un accord sur cette voie de relance.

De manière plus ambitieuse, une politique industrielle pour l'UE favorisant la formation de champions globaux de statut européen et une politique énergétique commune⁽³⁷⁾ sont souvent citées. La première ne fait pas l'unanimité faute de consensus sur la stratégie à suivre face à la mondialisation.

La seconde bute jusqu'à présent sur la diversité des stratégies nationales selon l'état des ressources et les contraintes politiques pesant sur des réorientations lourdes, notamment en

matière nucléaire en Allemagne ou en Italie. Un point de départ pourrait consister à créer un système d'information sur les stocks énergétiques nationaux pour réduire la spéculation et à mettre en place des dispositifs face aux crises. Le nouveau rapport des forces avec les grands producteurs les plus proches (Russie en premier lieu) devrait inciter les Etats membres à donner une dimension concrète à leur réflexion.

Ce concept "d'Europe des projets" trouve un large écho dans l'UE, soit comme pierre d'attente (Allemagne), soit comme horizon d'actions concrètes (Belgique, Pays-Bas, Grèce, Danemark, Espagne, Hongrie). Elle est appréciée également dans sa valeur pédagogique et démonstrative (extensible à d'autres domaines comme l'immigration)

Une objection à cette stratégie est souvent rappelée : les projets emblématiques n'ont pas été lancés par l'UE en tant que telle. Mais comme pour les coopérations renforcées, rien n'interdit le lancement d'initiatives à format restreint sur la base des capacités existantes. Mais cette approche peut avoir une portée plus politique, en contournant l'obstacle d'actions conduites au départ par l'UE dans son ensemble.

3.3 Les défis de la mondialité : repenser la construction européenne à l'échelle planétaire

De même qu'un effort plus conséquent en matière de défense et d'action extérieure conduit à expliciter des intérêts géopolitiques européens communs et de se situer par rapport

⁽³⁷⁾ Cf. mémorandum français de janvier 2006 ; proposition de résolution du PE sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE, groupe PSE, 15 mars 2006, B6-0202/2006

3

Quels sont les scénarios de relance non fondés sur une réforme institutionnelle : Groupe euro, projets ?

à l'OTAN et aux Etats-Unis, une politique économique mieux coordonnée à l'échelle du Groupe euro suppose une analyse partagée de la stratégie économique mondiale des acteurs européens.

Ce n'est pas le cas, sauf à l'OMC, grâce à un mécanisme communautaire. A la différence d'autres domaines, les clivages politiques sont prégnants. Les critiques de gauche jugent l'Union incapable de protection contre les dérives de la mondialisation ; elles ont pesé lourd dans le "non" français ; l'issue logique serait le retour à d'improbables stratégies économiques nationales. Les critiques de droite estiment que les marchés globaux ont pris la place du marché unique européen.

Les deux registres méritent attention. Les inquiétudes issues de l'irruption d'une échelle supplémentaire de référence dans le jeu économique, de dimension planétaire - la mondialité - se traduisent par un sentiment d'insécurité économique à quoi l'Union doit pouvoir répondre. L'accès à l'emploi - et sa préservation - est la condition préalable au sentiment d'être un sujet politique européen. En outre, l'affaiblissement de la marge de manœuvre des Etats implique des réponses coordonnées à l'échelle de l'ensemble régional européen. Bref, il convient de repenser la construction européenne dans sa dimension multi-scalaire : espace de coordination (échelles de la zone euro et de l'UE), entreprise de stabilisation de ses marges (échelle du continent) et, en même temps, acteur mondial (échelle planétaire). Ce travail de redéfinition de l'Union à l'échelle de la mondialité - comment concilier prospérité et

sécurité à l'ère de la globalisation ? - n'est pas encore élaboré.

Où en sommes-nous ?

Une première option, très libérale, revient à considérer que l'Union, comme ensemble économique, n'est que l'un des deux piliers du grand marché occidental euro-américain dans la compétition globale. L'UE, comme grand marché qui la fonde, sera-t-elle encore nécessaire ou pertinente en 2020 ? Il est déjà en place pour l'essentiel. La libéralisation va se poursuivre dans les services publics aux dépens de l'harmonisation des politiques. Le grand marché est un socle domestique pour les entreprises travaillant à l'échelle globale. Les entreprises nationales privilégient des alliances transatlantiques pour compenser les handicaps européens dans les secteurs de technologie de pointe. Les champions globaux deviennent de statut euro-américain. A terme, le grand marché transatlantique pourrait s'institutionnaliser, en réponse aux défis des nouvelles puissances émergentes. Ainsi, Matthias Wissmann (CDU) propose la création d'une "aire transatlantique de libre échange"⁽³⁸⁾ pour sauvegarder la base industrielle de l'Europe et des Etats-Unis face au dynamisme de l'Asie. Néanmoins, une forme spécifique de régulation s'installe, sous l'impulsion des Etats-Unis, pour éviter la prise de contrôle de secteurs économiques clés par des firmes non euro-américaines non indépendantes de l'Etat. Et les débats en cours entre le NYSE, Euronext, la Deutsche Börse et la Bourse italienne sur le périmètre pertinent des alliances entre places boursières - solution européenne ou transatlantique - illustrent l'ampleur des enjeux.

⁽³⁸⁾ "Vive l'Union transatlantique !" , *Le Monde*, 24 octobre 2006

3

Quels sont les scénarios de relance non fondés sur une réforme institutionnelle : Groupe euro, projets ?

Bref, "l'Occident", mis en question sur tous les plans dans un monde organisé de facto en une multipolarité peu coopérative (énergie, programmes militaires, divergences dans les instances internationales), se ressoude sur une base économique. Gordon Brown va dans le même sens avec sa vision d'une nouvelle Europe globale et ouverte, flexible et réformée⁽³⁹⁾. Dans ce scénario, au fil de l'eau lui aussi, la dérégulation aura triomphé, l'UE aura perdu de sa pertinence et la diversité des réponses apportée à la mondialité aura distendu les liens entre les "grands" Etats membres.

Une seconde option est que l'UE doit bâtir une doctrine de la mondialité, sur la base d'un marché régulé et en croissance, avec des éléments d'une Europe dite sociale. Il serait préférable, dans l'esprit du traité d'Amsterdam, de parler d'éléments de politique sociale relevant de compétences partagées. L'Union reste pertinente si le marché reste régulé selon des normes européennes et si elle promeut des intérêts européens (OMC). Il peut donc s'établir un lien étroit entre régulation de la mondialisation et défense du "modèle" européen, accentué par la pression accrue des pays émergents et les enjeux globaux : énergie, climat, immigration. Dans cette option, il conviendrait de définir les intérêts européens dans le monde globalisé, par exemple, par l'équivalent économique du document de Javier Solana⁽⁴⁰⁾. A cet égard, la communication de la Commission⁽⁴¹⁾ offre un début de réponse, sans toutefois aborder de front la définition des intérêts européens à l'échelle mondiale.

La régulation implique une coopération entre

gouvernements, syndicats (notamment la CES) et parlements (cf. la nouvelle version de la directive sur les services, jugée décevante par l'Unice⁽⁴²⁾) et de faire de la notion d'Europe sociale autre chose qu'un slogan, via un agenda social européen et un "Conseil européen des Ministres pour la croissance"⁽⁴³⁾. La Charte des droits fondamentaux ouvre la voie. De même, la création d'un fonds d'ajustement à la mondialisation, pour compenser les conséquences négatives de la délocalisation, dont la dotation pourrait être améliorée. Faut-il un traité social européen incluant une loi-cadre sur les services publics : revenu minimum européen, sécurité sociale professionnelle, fonds de soutien pour l'éducation pour atteindre l'économie de la connaissance ?

L'UE élargie fonctionne de facto comme un laboratoire régional de gestion des défis de la mondialité, en particulier par une politique communautaire volontariste de réduction des disparités et une prise en compte de la diversité des cultures nationales et l'organisation des libres circulations. Ce que l'UE a fait pour la pacification des relations entre les pays du continent, elle le tente pour créer un espace de régulation. Le prolongement de cette ambition suppose une plus forte représentation de l'UE en tant que telle dans les instances internationales. Ainsi de la reconnaissance de l'euro comme seconde monnaie de réserve par les autres foyers démo-économiques. Dès lors que la voie d'une meilleure gouvernance socio-économique du Groupe euro serait retenue, un arbitrage entre ces deux voies devrait être rendu.

Après tout, "l'Union des Etats européens consti-

⁽³⁹⁾ Mark Leonard, "How Gordon sees the world", *The Spectator*, 26 octobre 2006

⁽⁴⁰⁾ Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité. 12 décembre 2003

⁽⁴¹⁾ "Europe in the world – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility" COM (2006) 278 final) 8 juin 2006

⁽⁴²⁾ Note n° 7, printemps 2006

⁽⁴³⁾ Re-launching Citizens' Europe. For an initiative of the European Progressive Left, Bruxelles, 14 janvier 2006 ; New Options for a European Economic and Social Policy, Friedrich Ebert Stiftung, Octobre 2005 ; Poul Nyrup Rasmussen, A New Social Europe, PSE, 11 octobre 2005

3

Quels sont les scénarios de relance non fondés sur une réforme institutionnelle : Groupe euro, projets ?

tue une première réponse en faveur d'une régulation de la mondialisation et de la stabilité de l'ordre international" note Edouard Balladur qui ajoute : "L'Union doit nouer des liens étroits avec ses voisins les plus directs : pour compter et peser, tout ensemble doit savoir organiser sa périphérie et contribuer ainsi à un meilleur ordre mondial"⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ *Op.cit.* p. 55

4 La capacité d'intégration de l'Union est-elle sans limites ?

“Nous devrions avoir une vision réaliste des frontières de l'Union. L'Europe s'est élargie à dix Etats ; elle en accueillera trois autres avant la fin de cette décennie. Elle a fait un énorme effort ; elle est fatiguée. On ne peut pas imposer sans cesse aux sociétés européennes de nouveaux choix qui augmentent leur sentiment d'incertitude. Il faut savoir patienter. C'est dans cette perspective qu'il faut voir le problème de l'Ukraine”⁽⁴⁵⁾.

Depuis le débat enclenché par le double “non” et l'ouverture de négociations avec la Turquie, la nécessité d'une maîtrise et d'une mise en valeur du pilotage politique du processus est jugée comme le seul moyen d'éviter le sentiment d'une fuite en avant incontrôlée et de rendre de nouvelles étapes acceptables par les opinions. En réponse au document stratégique de la Commission sur l'élargissement du 9 novembre 2005⁽⁴⁶⁾ qui proposait de conduire le processus selon les trois C ou trois principes - consolidation des engagements pris, conditionnalité par strict respect des critères et communication en direction des citoyens - un premier rapport de la commission des affaires

⁽⁴⁵⁾ Bronislaw Geremek, Gazeta Wyborcza, 11-12 mars 2006, cité in Pouvoirs, n° 118, 3^e trimestre 2006.

⁽⁴⁶⁾ COM (2005) 561 final

constitutionnelles du Parlement européen a été présenté par Andrew Duff (ADLE, UK) et Johannes Voggenhuber (Verts-AT)⁽⁴⁷⁾. Les co-rapporteurs souhaitaient que la période de réflexion soit propice à l'examen de la méthode de définition des frontières de l'UE. Le rapport de la commission pour les affaires étrangères sous la présidence d'Elmar Brok (PPE-DE)⁽⁴⁸⁾, avait interpellé la Commission pour qu'elle élabore un rapport d'ici le 31 décembre 2006 précisant le contenu du concept de “capacité d'absorption”, y compris les frontières géographiques de l'UE. La réponse a été donnée dans le rapport annuel de progrès sur l'élargissement rendu public le 8 novembre 2006.

4.1 Capacité d'intégration : quelques rappels sur l'origine d'un mot fétiche

Le concept de capacité d'absorption est en construction. On pourrait, du reste, lui préférer d'autres termes car il ne s'agit pas d'absorber comme l'a indiqué Catherine Colonna, ou d'assimiler (terme qui peut heurter certains Etats), mais de “savoir quel projet les Etats européens veulent mener en commun”. Le concept de capacité d'intégration paraît plus approprié.

Le terme originel a été introduit lors du Conseil européen de Copenhague de juin 1993 : “la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats”. Voilà pour la version française. La version anglaise parle de “capacity to absorb”.

⁽⁴⁷⁾ A6-0414/2005 final, du 16 décembre 2005

⁽⁴⁸⁾ A6-0025/2006, final, 3 février 2006

4

La capacité d'intégration de l'Union est-elle sans limites ?

Il a été ensuite employé, à l'initiative de l'Espagne, pour désigner la capacité d'utilisation par les pays candidats des sommes importantes de la politique de cohésion. D'où par exemple le seuil de 4 % du PIB fixé lors des négociations d'adhésion. Ce fut le sens le plus courant dans les années 90.

Le 12 mai 2000, à l'université Humboldt, Joschka Fischer, alors ministre allemand des Affaires étrangères, insista sur la difficulté énorme de mener de front deux grands projets : "un élargissement aussi rapide que possible qui pose de difficiles problèmes d'adaptation aux pays candidats tout comme à l'Union" ; "la capacité d'action européenne". Se référant à des institutions créées pour six Etats, il notait : "on risque donc qu'un élargissement à 27 ou 30 Etats membres dépasse la capacité d'absorption de l'UE avec ses vieilles institutions et ses vieux mécanismes et engendre des crises graves. Ce danger n'est pourtant pas un argument contre un élargissement rapide ; c'est un argument en faveur d'une réforme résolue et appropriée des institutions, l'objectif étant de maintenir la capacité d'action de l'UE même dans le contexte de l'élargissement".

Un peu oubliée depuis lors, cette notion a été exhumée lors des débats sur la Turquie et, lors de l'ouverture des négociations le 3 octobre 2005, il a été acté que la capacité d'absorption de l'UE est "une condition d'adhésion de ce pays". Elle est désormais intégrée aux réflexions des instances communautaires, des parlements et de nombreux gouvernements. Citons, de manière non exhaustive :

- le rapport d'Elmar Brok de mars 2006 : le Parlement européen "estime qu'il est essentiel, pour saisir la notion de capacité d'absorption, de définir la nature de l'Union européenne, y compris ses frontières géographiques".

- le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 : "la Commission est invitée à fournir, au moment de la présentation de ses rapports annuels sur l'état du processus d'élargissement et de pré-adhésion, un rapport spécial sur tous les aspects qui ont trait à la capacité d'absorption de l'Union. Cette analyse spécifique devrait également porter sur la question de la perception actuelle et future de l'élargissement par les citoyens et tenir compte de la nécessité de bien expliquer le processus d'élargissement à la population de l'Union". La phrase clé est la suivante : "Le rythme de l'élargissement doit prendre en compte la capacité d'absorption de l'Union. Donc, le Conseil européen aura un débat sur tous les aspects des futurs élargissements, y compris la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres, lors de sa réunion de décembre 2006".

- fin août et début septembre 2006, à Paris comme à Berlin, lors des Conférences des ambassadeurs, plusieurs orateurs ont insisté sur l'importance de cette notion et l'ont précisée. La ministre déléguée aux Affaires Européennes, Catherine Colonna, a déclaré lors de la Conférence des Ambassadeurs français le 29 août 2006 : "sous l'impulsion de notre pays, les 25 ont pu avoir enfin un débat de fond sur la stratégie d'élargissement et reconnaissent que le rythme de ce dernier devra tenir compte de la capacité d'absorption de l'Union, en clair que

4

La capacité d'intégration de l'Union est-elle sans limites ?

cette capacité est bien une condition pour l'élargissement. C'est un résultat important, pour lequel la France a milité en expliquant qu'il ne s'agissait en rien de modifier les règles mais de s'assurer que l'adhésion de nouveaux Etats membres continue d'être une réussite, ce qui est l'intérêt de tous". Le Premier Ministre du Luxembourg, Jean Claude Juncker, a indiqué à Berlin lors de la Conférence des Ambassadeurs allemands le 4 septembre 2006 : "Die Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union ist nicht unbegrenzt" (la capacité d'absorption de l'Union européenne n'est pas illimitée).

Cette notion est à entendre plus comme une condition qu'un critère au sens strict (les trois critères de Copenhague concernent les Etats candidats). La capacité d'intégration prend en compte la situation et l'intérêt de l'UE actuelle.

4.2 Composantes d'une définition opérationnelle de la capacité d'intégration et points de vue des Etats membres

L'UE est entrée maintenant dans une phase de définition opérationnelle de cette capacité, avec le rapport de la Commission du 8 novembre 2006 qui contient une réflexion spécifique sur la notion, et rappelle que ce volet a été présent à chaque étape de l'élargissement et s'engage pour l'avenir à une conditionnalité plus stricte dès qu'elle est explicite au départ des négociations. Bref, le processus ne sera plus automatique.

Seront prises en compte les trois dimensions institutionnelle, financière et politique, notamment au regard des conclusions du Conseil européen de Madrid en décembre 1995 qui avait indiqué que l'élargissement "doit servir à renforcer la construction européenne dans le respect de l'acquis communautaire, y compris les politiques communes". Le Conseil européen de juin 2006 avait insisté sur la préservation de "la cohésion et de l'efficacité de l'Union". Par ailleurs, la question de la perception par les citoyens du processus d'élargissement en fait partie : le soutien des citoyens est nécessaire pour poursuivre l'élargissement⁽⁴⁹⁾. Comme l'a indiqué la ministre déléguée aux Affaires européennes, Catherine Colonna : "Comment imaginer que nos peuples puissent adhérer à une Union européenne qu'ils ne pourraient décrire ?". Il ne faut pas craindre de débattre des contours du projet européen.

Une variété d'appréciations se présente sur la pertinence et le bon usage de cette "condition". Certains jugent que c'est une "excuse"⁽⁵⁰⁾ et que la priorité est la réforme des institutions : "clearly, without reforming its institutions, the EU cannot absorb new members" (il est évident que, sans réforme de ses institutions, l'UE ne pourra pas absorber de nouveaux membres). Ou bien que la France cherche à exporter les conséquences du vote négatif au référendum.

La notion est perçue comme un détour tactique (selon la Finlande), vue sous l'angle du risque migratoire (point de vue de l'Irlande), présentée comme un critère valable pour la seule Turquie (selon la Slovénie), comme une notion utile mais à utiliser avec prudence pour ne pas

⁽⁴⁹⁾ Olli Rehn : Democratic legitimacy is indeed essential for the EU accession process, 19 mai 2006

⁽⁵⁰⁾ The EU must keep its promise to the Western Balkans, Centre for European Reform, Tim Judah, juillet 2006

4

La capacité d'intégration de l'Union est-elle sans limites ?

s'aliéner de futurs candidats légitimes (pour l'Espagne). En Slovaquie, il s'agit d'une condition préalable évitant la surenchère déclaratoire. En Grèce, la notion est analysée comme une condition additionnelle risquant de condamner certaines candidatures et de mener à une formule de partenariat privilégié qui est récusé.

Un autre groupe de pays insiste sur le rôle des opinions. Au Danemark, la notion se rapporte au degré d'acceptation démocratique. Aux Pays-Bas, elle sert à distinguer les conditions objectives (application mécanique des traités) et subjectives (degré de soutien des opinions, que Bernard Bot, ministre des Affaires étrangères, a invité le Parlement à apprécier). En Pologne, le souhait d'un signal positif rapide de l'UE envers l'Ukraine est tempéré par une volonté d'intégration tardive, pour retarder le partage du fardeau financier (ce que reprend la position espagnole de 1993 à Copenhague qui visait la Pologne). Le risque d'éviction trop rapide du bénéfice des fonds structurels et de cohésion est ressenti chez les nouveaux membres (envers l'Ukraine et la Turquie). En Allemagne, la CDU, favorable à une pause, s'est essayée à une définition plus opérationnelle. Andreas Schockenhoff a dressé une liste de critères à établir pour les futures adhésions : acceptation par l'opinion, identité et frontières, capacité d'action, capacité financière. Ce point de vue est soutenu par les Libéraux et le SPD, selon Alexander Lambsdorff (ADLE, DE) qui estime nécessaire de passer d'une logique purement diplomatique à une logique démocratique en matière d'élargissement⁽⁵¹⁾.

Le point de vue français est qu'un meilleur

contrôle politique de l'élargissement doit s'exercer et que l'opinion doit être convaincue d'un pilotage politique, qu'il s'agit moins de raisonner en termes d'acceptabilité que de "soutien des peuples", que le débat de fond sur les stratégies et les politiques communes est nécessaire et que c'est un passage obligé pour surmonter une crise de croissance.

Sur le fond, il s'agit de restaurer un lien entre élargissement et approfondissement pour exhumer une dialectique dont le second terme a été négligé depuis le traité de Maastricht : "Juste après Maastricht et alors que se profilaient à l'horizon les adhésions nordiques et autrichienne, Delors avait essayé d'opérationnaliser ce lien en proposant des réformes institutionnelles en tant que préalable à ces adhésions. Cela a été balayé et enterré à Lisbonne en 1992, quand toute l'attention se portait sur la crise yougoslave. Second exemple : on a prétendu que le traité de Nice allait préparer les élargissements à venir. Tout le monde sait qu'il n'en a rien été : Nice a tout simplement levé un obstacle politique aux élargissements, ce qui n'est pas la même chose. D'où la déclaration de Laeken et tout le reste..."⁽⁵²⁾.

Le Président de la Commission a commencé de s'exprimer en ce sens : "Il n'y aura pas de nouvel élargissement sans réforme préalable des institutions ; un aménagement institutionnel doit précéder tout élargissement futur" (26 septembre 2006). Mais la décision de la Commission de recommander le même jour l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union dès janvier 2007 et pas un an plus tard comme les traités d'adhésion le permettaient, appuyée sur

⁽⁵¹⁾ DGAP, Grenzenlose Erweiterung ? Das Kriterium der EU-Aufnahmefähigkeit aus französischer und deutscher Perspektive, Berlin, 20 septembre 2006

⁽⁵²⁾ Jim Cloos, Conférence des ambassadeurs, Table ronde sur l'avenir de l'Union, Paris, 29 août 2006

4

La capacité d'intégration de l'Union est-elle sans limites ?

un texte où le constat de “progrès limités” devient dans la version finale “des progrès ont été réalisés” alors que les lacunes de l'état de droit et de la préparation de ces deux pays sont reconnues, d'abord par eux-mêmes, a suscité des remarques, critiques au Parlement (Daniel Cohn-Bendit, Verts-DE) et lucides à Bucarest. Comme l'a noté le même jour le Président roumain Traian Basescu : “Il ne faut pas se bercer d'illusions. La Roumanie devra parcourir un long chemin entre la date de son entrée dans l'UE et son intégration réelle dans cette grande famille”. Il est vrai que cette double adhésion, présentée comme la fin d'un cycle, a été soutenue, fait-on remarquer dans plusieurs capitales, par des Etats comme la France (gouvernement, parlement unanime, entreprises) qui sont par ailleurs en pointe sur l'application d'une conditionnalité plus stricte.

Pour ceux qui sont favorables à une pause de l'élargissement, une insistance trop nette sur la capacité d'intégration, au-delà du Conseil européen de décembre 2006, risquerait de faire croire aux opinions qu'un nouveau big bang est en préparation (Nikolaus Meyer-Landrut, DGAP, 20 septembre 2006). Dans une perspective inverse, la notion d'absorption a fait l'objet d'une critique en règle de l'un des centres de réflexion les plus influents à Bruxelles, le Center for European Policy Studies qui plaide pour son abandon dans les textes officiels à moins d'être décliné en éléments objectifs : capacités des marchés des biens, services et du travail, des finances de l'UE, des institutions, de la société et de la stratégie de sécurité de l'UE⁽⁵³⁾.

Il n'en reste pas moins légitime et nécessaire

que l'Union examine l'impact sur elle-même de chacune des nouvelles adhésions, en fonction de ses intérêts propres à long terme.

⁽⁵³⁾ “Just what is this “absorption capacity” of the European Union ?”, *CEPS Policy Brief*, n° 113, septembre 2006

5

Quels scénarios pour les frontières de l'Union politique européenne ?

“En matière d’élargissement les choses sont compliquées parce que nous ne pouvons pas dire, à moins de vouloir stopper complètement l’intégration, voire de revenir en arrière, où se situent les frontières de l’Europe. D’un côté, nous devons être fiables, c’est évident, et tenter de tenir nos promesses. Mais de l’autre côté, nous devons bien dire à certains pays que leur adhésion n’est pas possible pour le moment” Angela Merkel⁽⁵⁴⁾

La question des frontières se pose désormais parce que, dans une perspective à la fois historique et géopolitique, la politique d’extension de l’UE concerne des États qui ne font pas partie du cœur historique de l’Europe, au sens où l’entendent les historiens de la longue durée (voir les travaux de Jacques Le Goff qui rappelle comment, dans la ligne de son évolution historique, l’Occident européen s’est agrégé des périphéries à partir de son noyau central, celui-là ayant été transformé par toutes les évolutions majeures de l’histoire européenne, y compris les Lumières, le code civil, l’établissement de régimes démocratiques,...).

⁽⁵⁴⁾ 9 mai 2006, Forum européen du WDR

L’UE est confrontée à une nouvelle étape de son aventure appelant une réflexion de fond, plutôt qu’une reproduction mécanique de dispositifs de rapprochement qui rencontrent moins d’obstacles dans les régions centrales du continent. Pour deux séries de raisons : plusieurs entités en Europe du sud-est sont encore dans un processus de formation étatique et/ou nationale ; les États de l’Europe orientale et du Caucase sont l’objet de rivalités géopolitiques accentuées.

Comme le note Tim Judah à propos des Balkans occidentaux où subsistent encore des protectorats manquant de viabilité : “il est clair qu’un État ne peut aspirer à être membre de l’Union aussi longtemps que, en dernier ressort, sa gouvernance repose sur un fonctionnaire étranger”⁽⁵⁵⁾. Il ne s’agit donc pas de renoncer à promouvoir l’eupéanisation mais de bâtir une offre adaptée au temps socio-historique dans lequel ces entités se trouvent actuellement. De même, en Europe orientale et dans le Caucase méridional, les spécificités de ces États, souvent encore inchoatifs et affectés par la stratégie d’influence de la Russie, doivent être prises en compte, au-delà de la simple approche géographique de la politique de voisinage. Le défi est de mettre en œuvre une stratégie d’organisation des périphéries telles qu’elles se trouvent actuellement. Pour ce faire, il serait bon de partir moins de “l’acquis communautaire” tel qu’il est en 2006 - c’est-à-dire de plus en plus exigeant - que des grandes étapes du cheminement que l’UE a empruntées pour y parvenir : une stratégie réaliste, progressive, par étapes, commençant par l’ouverture des marchés et des espaces de formation éducative.

⁽⁵⁵⁾ The EU must keep its promise to the Western Balkans, CER, juillet 2006, page 3.

5

Quel scénario pour les frontières de l'Union politique européenne ?

5.1 Peut-on donner une réponse politique et opérationnelle à la question des frontières de l'UE ?

La question des frontières divise les Européens, les Etats et les partis ; comme le sujet est vain, polémique et sans solution apparente, le débat est jugé risqué, inutile et il est donc éludé. Si la majorité des responsables politiques admet la nécessité d'une clarification, c'est le plus souvent sous forme de questions et aucune proposition élaborée n'est formulée de manière constructive. A l'exception du seul cas turc, abordé dans un esprit défensif dans plusieurs pays et partis. En réalité, aucun gouvernement ne paraît vouloir figer les frontières de l'UE, pour de multiples raisons.

La notion de frontière européenne mêle à la fois des représentations collectives de l'euroanéité (influence des cartes mentales, poids des solidarités historiques et des voisinages familiers, rôle des minorités immigrées naturalisées), de considérations morales (sentiment de dette à l'égard des pays qui furent soumis au communisme soviétique, de remords pour les peuples des Balkans qui se déchirèrent), d'ambition politique (projeter la démocratie sur les marges et dans les pays de l'isthme), d'intérêts géopolitiques locaux (Roumanie et Moldavie par exemple) ou plus régionaux - effet domino d'une sécurité mieux assurée si le voisin immédiat a une perspective d'adhésion⁽⁵⁶⁾.

Ajoutons l'impact des argumentaires publics d'éventuels aspirants (dénonciation préventive

de nouvelles lignes de partage à Kiev ou à Tbilissi) sans négliger l'influence, majeure à Bruxelles et dans nombre de capitales, des desseins stratégiques conçus à Washington (discours de George Bush lors du sommet de l'OTAN à Istanbul en juin 2004 : "la Turquie en tant que puissance européenne appartient à l'Union européenne", réitéré de manière encore plus explicite lors de la visite du premier ministre turc à Washington en octobre 2006 : "l'adhésion de la Turquie dans l'Union européenne est dans l'intérêt des Etats-Unis") qui, avec l'appui des nouveaux Etats membres, incluent une politique de contention de la Russie. La carte mentale implicite qui en résulte vise à étendre les bénéfices de l'intégration européenne à l'ensemble du continent, sauf la Russie.

L'hypothèse alternative d'une Union englobant également la Russie est rarement évoquée, sauf pour signifier la nocivité d'un débat sur les frontières "ultimes" de l'UE évoquée dans un rapport récent : "The "final frontiers" proposition (presumably to the exclusion of both Turkey and Ukraine at the least) is a thoroughly bad idea, since there are well-established outer limits in any case to the map of Europe (e.g. Council of Europe membership). It would be a strategic blunder for the EU now to invent a new irreversible dividing line within the map between "real Europe" and an imagined one (uncivilised?) Europe beyond" (la proposition relative aux "frontières finales", excluant sans doute au moins la Turquie et l'Ukraine, n'est pas du tout une bonne idée, car il existe des limites extérieures bien définies sur la carte de l'Europe (cf. l'adhésion au Conseil de l'Europe). L'UE commettrait une erreur stratégique en inventant

⁽⁵⁶⁾ Michel Foucher, "L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons", in *Esprit*, novembre 2006

5

Quel scénario pour les frontières de l'Union politique européenne ?

maintenant sur la carte une nouvelle ligne de fracture irréversible entre “l'Europe réelle” et l'Europe imaginée (non civilisée) au-delà⁽⁵⁷⁾.

Il semble pourtant nécessaire de s'affranchir d'une certaine paresse intellectuelle en distinguant clairement, dans l'expression publique comme dans l'analyse, entre l'Europe, un continent aux limites politico-culturelles mouvantes à travers l'histoire, et l'Union, institution politique volontaire parfaitement fondée à fixer son périmètre en fonction de ses intérêts, fût-ce de manière temporaire, pour décider de le modifier selon les évolutions du contexte géopolitique. A cet égard, l'enjeu serait moins d'inclure de nouveaux espaces que de gérer du temps, le temps européen de la diffusion des idées de progrès et de la conscience nationale où elle ne fait que commencer à s'affirmer (Biélorussie, Ukraine orientale, certains fragments des Balkans occidentaux). Ce n'est pas la ligne dominante chez les Etats membres.

5.2 Soutien majoritaire au principe de poursuite de l'extension de l'UE

Le principe de la poursuite de l'élargissement de l'UE est actuellement soutenu par la très grande majorité des Etats et des institutions : c'est vrai en Europe du Sud, du Nord ainsi que dans la totalité des nouveaux Etats membres.

Dans plusieurs pays des réserves ont été exprimées. Ainsi, la CDU en Allemagne sur des cri-

tères de valeurs, a récusé l'ouverture de négociations avec la Turquie. En Autriche, on relève une dualité d'attitude, ce pays plaidant activement pour son voisinage balkanique mais restant réticent sur la Turquie tout en s'interrogeant sur l'Ukraine. Les Pays-Bas (gouvernement, opposition et parlement) sont partisans d'une pause et d'un débat de fond sur les critères et les rythmes. Pour la France, Hubert Haenel (UMP) a marqué clairement le point suivant, lors de la rencontre interparlementaire sur l'avenir de l'Europe de Bruxelles (8 et 9 mai, groupe de travail n° 1) : “j'ai attiré l'attention sur la situation nouvelle créée par la révision constitutionnelle qui va nous obliger à tenir un référendum sur toute nouvelle adhésion après celle de la Croatie. Le processus d'élargissement ne pourra plus être conduit selon les méthodes antérieures. Il faudra convaincre le peuple français et, pour cela, être pédagogique et transparent”⁽⁵⁸⁾.

Un argument de poids en faveur d'une continuation du processus est qu'il s'agit de la politique commune la plus efficace de l'UE pour “assurer sa mission historique d'unification pacifique”⁽⁵⁹⁾ en favorisant les transitions et en diffusant les valeurs et les bonnes pratiques de la stabilité. Avec, dans les régions en situation de longue sortie de crise, la conviction que la perspective d'adhésion est l'outil le plus pertinent de la politique extérieure de l'UE.

Lors du débat interparlementaire de mai 2006, plusieurs orateurs, y compris des nouveaux Etats membres, ont appelé à une “pause” de l'élargissement, complétée d'une politique de voisinage plus substantielle et l'offre de solutions alternatives intermédiaires entre adhésion pleine

⁽⁵⁷⁾ CEPS Policy Brief, n° 113, Sept. 2006.

⁽⁵⁸⁾ Actualités de la Délégation pour l'UE, n° 119, 17 avril – 21 mai 2006, p. 38.

⁽⁵⁹⁾ Olli Rehn, PE, 15 mars 2006

5

Quel scénario pour les frontières de l'Union politique européenne ?

et voisinage, sous forme d'association étroite. Enfin, le secrétaire d'Etat espagnol aux Affaires européennes, Alberto Navarro, est d'avis qu'une pause de dix ans est requise pour consolider l'UE à 27 et regagner la confiance des citoyens (9 mai 2006).

Une variété de scénarios peut être théoriquement envisagée :

- une mise en coïncidence, à long terme, de l'Europe de l'Union politique ayant son siège à Bruxelles et de celle du Conseil de l'Europe de Strasbourg, donc incluant notamment la Russie. Une Union étirée de Brest à Vladivostok. Peu probable à moyen terme, il n'est pas examiné ici.

- un scénario au fil de l'eau selon lequel l'élargissement continue vers une Union à 41 ou 42 Etats, sans la Russie. Les limites orientales de l'UE seront les limites occidentales de la Russie.

- un scénario de pause avec des frontières temporaires et une politique renforcée de voisinage.

5.3 Scénario 2015 : poursuite de l'extension de l'Union

Dans cette hypothèse, l'UE poursuit, dans les dix ans à venir, le processus d'élargissement sans modifier ses critères et offre une réponse positive à toutes les demandes qui se multiplient, par effets de domino et de poursuite de la fragmentation géopolitique. Après la Croatie (où l'on vise 2009) puis la Macédoine (qui accélère le

pas) se présentent les autres Etats des Balkans occidentaux (Monténégro, Albanie, Serbie, Bosnie-Herzégovine) et le Kosovo ainsi que ceux de l'Europe orientale (Ukraine, Moldavie, Biélorussie) et du Caucase. Soit, avec la Turquie, une UE à 41 au moins.

Cette très grande Europe est conforme à la vision stratégique de l'administration américaine. Elle se rapproche, pour certains, de l'Europe du concert des nations, d'une ONU ou d'une SDN régionale ou, pourquoi pas, d'une confédération.

Les frontières sont enfin fixées sur une base géopolitique (la Mer Caspienne plutôt que la Mer Noire); les transitions sont en progrès ; l'UE élargie fonctionne comme une aire de réduction des disparités ; le coût est très élevé mais les contraintes énergétiques sont mieux traitées. Les opinions publiques ne s'y retrouvent pas toujours ; des mouvements populistes gagnent du terrain ; enfin, les nations infra-étatiques de l'UE trouvent dans leur absence de représentation dans les instances communautaires un nouvel argument pour renégocier leurs relations avec le centre de leurs Etats respectifs.

Dans ce schéma, quid de la relation entre l'UE et la Russie ?⁽⁶⁰⁾ Les dirigeants de la Fédération de Russie ne revendiquent pas l'adhésion de leur pays : "nous ne posons pas actuellement la question de l'adhésion de la Russie à l'Union européenne. Les circonstances sont nombreuses qui font que cette décision n'est pas encore mûre. La Russie s'est toujours sentie, se sent toujours une partie organique de l'Europe. Actuellement, la Russie, du point de vue politique, économique

⁽⁶⁰⁾ A propos des quatre scénarios de la relation UE-Russie : adhésion, tout sauf les institutions, partenariat stratégique, statu quo, voir le rapport d'information de René André et Jean Louis Bianco, Commission des Affaires étrangères, Assemblée nationale, 14 décembre 2004

5

Quel scénario pour les frontières de l'Union politique européenne ?

et culturel, se considère comme une partie organique de la grande Europe” a déclaré Vladimir Poutine, à Paris, le 30 octobre 2005. Nul doute que la question de la capacité d'intégration de l'Union serait réactivée dans l'hypothèse d'une demande d'adhésion.

Ce scénario d'élargissement continu trouve des adeptes chez les partisans des formules de noyau dur ; il appellera une contrepartie pour les grands pays fondateurs, sous forme de mécanismes de différenciation accrue, permettant une intégration flexible, des formes de respiration. A l'évidence, il impliquera également un renforcement substantiel des liens institutionnels et économiques avec les pays du Sud méditerranéen qui n'entendront pas se laisser marginaliser (avec une variante extrême, la formation d'une Euro-Méditerranée institutionnalisée) et veilleront à ce que la répartition actuelle des financements européens – 70 % contre 30 % pour l'Europe orientale – ne soit pas altérée.

5.4 Pause dès 2007/2008 et politique renforcée de voisinage

Dans ce scénario, l'objectif est de stabiliser la construction européenne. Mais pause n'est pas inaction. Plutôt que de décréter un moratoire sur les institutions - qui ne trouverait pas de consensus - un débat institutionnel est repris, devant être conclu avant toute nouvelle adhésion, de manière à rétablir l'équilibre entre les deux volets de la construction européenne. Par ailleurs, est engagée une stratégie visant à faciliter la convergence éco-

nomique, sociale, juridique des Etats concernés. Elle prend la forme d'un contrat de partenariat. Les réformes à entreprendre valent pour elles-mêmes et ne donnent pas un droit d'entrée. L'UE fournit les appuis nécessaires pour que ces Etats franchissent les étapes qui ont marqué la formation de l'Union. C'est donc plus qu'une politique de voisinage.

Ainsi peut-on se donner pour objectif la mise en place, à long terme, d'une vaste zone de libre-échange, selon l'approche du Premier ministre danois Anders Fogh Rasmussen (discours à la Conférence européenne de Lyngby du 19 mai 2006) ou celle de Günther Verheugen. Une zone économique paneuropéenne, zone de libre échange et de coopération économique, incluant l'UE et ses voisins, impliquerait d'offrir l'accès au marché intérieur, de faire participer ces Etats à une série de programmes de l'UE (échange d'étudiants, programmes de recherche) et de leur dédier une assistance financière substantielle (réforme du système légal, contrôle des frontières,...). A terme, des formes d'association aux décisions de l'UE dans des domaines particuliers seraient envisageables.

Ce faisant, l'UE fixerait des frontières temporaires et présentées comme telles, pour éviter d'aimables chantages. Un effort pédagogique sur l'histoire et les étapes de la construction européenne serait déployé auprès des sociétés civiles.

Une première variante serait un processus progressif et séquencé, via une politique de voisinage renforcée sans fermeture politique. Elle est étudiée, par exemple à la Fondation Konrad

5

Quel scénario pour les frontières de l'Union politique européenne ?

(61) Mathias Wismann MdB, Neue Strategien für die Erweiterung der EU. Das Modelle der gestuften Mitgliedschaft, 16 mars 2006 ; EU-Integrationmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Canan Atilgan et Deborah Klein, KAS, n° 158/2006, mai 2006

(62) Note de la Fondation Robert Schuman à paraître en décembre 2006 - travaux du groupe de travail animé par Sylvie Goulard, avec Carlo Altomonte, Pierre Defraigne, Lucas Delattre, Karl-Theodor zu Guttenberg et Rudol Sharping

Adenauer en liaison avec une fraction du Bundestag, pour trouver des voies de contournement des contraintes constitutionnelles française et autrichienne⁽⁶¹⁾.

Une seconde variante, beaucoup plus élaborée, est le partenariat privilégié, comme alternative à l'adhésion. Il a été développé par Karl-Theodor zu Guttenberg en 2003⁽⁶²⁾.

Permettant à l'UE de préserver ses missions fondamentales - croissance, cohésion sociale, action extérieure, stabilisation du voisinage - et d'éviter les trois écueils de l'élargissement actuel - fuite en avant non réfléchie, affaiblissement de l'UE et perte de confiance des citoyens -, il repose sur la mise en place d'institutions communes, de politiques substantielles et d'une coopération stratégique dans la politique étrangère et la défense. Le principal argument en faveur du partenariat est objectif : c'est l'absence de solution institutionnelle et budgétaire satisfaisante pour faire de l'adhésion un succès. Il a un contenu substantiel : une coopération institutionnelle inspirée de l'espace économique européen ; l'extension de certaines politiques communes ; une coopération stratégique.

Un tel dispositif serait de nature à permettre une reprise de contrôle du processus politique et de sortir du tout ou rien de l'offre institutionnelle présente de l'UE. Il est compatible avec le scénario de renforcement de l'Eurogroupe et suppose, en parallèle, la relance du débat institutionnel.

Un schéma dit "voisinage plus" est en cours

d'élaboration au ministère allemand des Affaires étrangères⁽⁶³⁾. Sur le même sujet, une communication est en cours d'élaboration à la Commission (DG Relex) pour adapter la politique de voisinage, qui, se voulant trop complète, n'incite pas assez aux réformes.

Le constat de départ est le suivant : l'Europe orientale et les pays du Caucase sont une aire de rivalité géopolitique entre la Russie et les Etats-Unis et cet état de fait crée un vide de sécurité. Il s'agit, sur la base des intérêts de l'Union - démocratisation, stabilisation et modernisation des voisinages -, d'offrir à l'Europe orientale un partenariat inspiré des accords existants entre l'UE et la Suisse. La politique actuelle de voisinage a été trop inspirée de la méthode de l'élargissement - catalogue d'actions et objectif d'alignement sur les acquis -, les plans d'action se veulent donc exhaustifs. Il conviendrait sur des plans mieux ciblés sur des priorités correspondant également aux intérêts de l'UE : énergie, environnement, transports, justice, migrations, éducation. L'objectif est de ne fermer ni d'ouvrir les portes de l'adhésion éventuelle mais de proposer des réformes, qui ont une valeur pour elles-mêmes. Un accord renforcé serait recherché, comportant un volet de libre-échange (après l'entrée de l'Ukraine dans l'OMC), qui suppose une ouverture des marchés de l'UE aux produits sensibles (agricoles, sidérurgiques) et la libre circulation des personnes.

Cette politique de voisinage renforcée s'inscrit dans une nouvelle "Ostpolitik" qui propose à la Russie dans ses relations avec l'UE et avec l'Europe orientale un "engagement constructif", pour promouvoir le changement par le rap-

(63) "Deutsche EU-Präsidentschaft : Plädoyer für Modernisierungspartnerschaft-Osteuropa / Kaukasus, Sechs Thesen zu einer Europäischen Nachbarschaftspolitik PLUS", Berlin, septembre 2006 ; voir aussi Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3 juillet 2006

5

Quel scénario pour les frontières de l'Union politique européenne ?

prochement⁽⁶⁴⁾. Cette ligne défendue par le SPD est contestée par ceux qui critiquent la dépendance énergétique excessive de l'Allemagne à l'égard du fournisseur russe et estiment que les leviers d'influence sont surestimés.

Les stratégies d'eupéanisation sont dans une phase de redéfinition. C'est l'un des effets indirects de l'impasse institutionnelle. Qu'elles soient enfin entrées dans l'espace public à partir de questions sur les frontières et les rythmes et conditions d'extension et critères d'action de l'Union impose à tout le moins une clarification des objectifs communs, via un débat entre forces politiques autant qu'entre les gouvernements.

⁽⁶⁴⁾ "Wandel durch Annäherung" (Deutsche EU-Präsidentschaft : Russland, die Europäische Nachbarschaftspolitik und Zentralasien, Berlin, Septembre 2006

Conclusion

Le fait que les citoyens de deux Etats fondateurs aient marqué leurs réserves à l'égard des modalités actuelles de la construction européenne a été pris au sérieux par leurs partenaires - bien plus qu'on ne l'avoue officiellement - et peut être salutaire si les questions posées trouvent des réponses. Les interrogations des opinions française et néerlandaise sont partagées par d'autres, notamment sur la dimension économique et sociale du marché unique, fondement de l'Union européenne. La visée du projet européen doit être reformulée, notamment à l'endroit de ceux qui ont eu vingt ans en 2004 : non plus seulement la paix perpétuelle et la stabilisation du continent mais aussi une stratégie face à - et dans - l'organisation du monde.

Les actions communes à bâtir pour faire face à ce nécessaire changement d'échelle sont plus stratégiques que la fixation des modalités du rapprochement avec les nouvelles périphéries. Après tout, l'Europe reste le laboratoire le plus inventif de l'humanité et l'Union est l'expérience la plus progressiste de notre temps.

Au terme de ce tour d'Europe, voici quelques pistes pour relancer le projet européen :

- Veiller à articuler les trois champs d'action :

réforme institutionnelle, nouvelle stratégie de voisinage, coordination véritable des politiques économique et sociale. Il est souhaitable de commencer d'y travailler avec quelques partenaires, sans effet d'annonce.

- Définir des séquences : trouver un compromis politique sur les éléments de réforme institutionnelle nécessaires et accessibles, en insistant sur les innovations que comportait le projet de traité et réserver à une étape ultérieure ce qui ne peut être réglé rapidement; puis amorcer la révision des perspectives financières et, à cette occasion, engager un débat sur la rénovation des politiques communes actuelles (une PAC plus attentive aux dimensions de l'environnement, de l'emploi rural, de la gestion des territoires et des énergies renouvelables) et l'engagement dans de nouvelles politiques communes (énergie, éducation et recherche) en considérant l'augmentation des ressources propres de l'Union et un effort d'harmonisation des bases fiscales.

- Donner mandat à la Commission de faciliter l'information publique sur les bonnes pratiques des Etats membres, qui sont tous, à des degrés divers, confrontés aux mêmes défis (emploi, formation tout au long de la vie, migrations, environnement, fiscalité, transparence démocratique) et apportent des réponses différentes, souvent isolées mais dignes d'intérêt, pour les autres Etats membres.

- Accepter un degré supérieur de différenciation interne pour conduire ces politiques communes, amorcées par les Etats les plus concernés au départ, avant de les mutualiser.

- Affiner l'offre institutionnelle et économique de l'UE en direction des Etats des périphéries pour les accompagner dans leurs processus de réforme, de modernisation et, dans plusieurs cas, de construction nationale sans poursuivre une fuite en avant de l'extension de l'Union qui a d'abord besoin de renforcer ses institutions propres.

- Repenser l'Union après 50 ans d'existence et de succès en y ajoutant la référence de l'échelle mondiale. Là encore, la question se pose partout de savoir comment régler les relations avec le reste du monde - immigration, politique commerciale, stratégie industrielle et de recherche, promotion de la démocratie et de l'Etat de droit, engagement dans la gestion des crises -, dans un monde où les frontières ont moins de signification et qui est plus compétitif. D'où le double enjeu de la sécurité et de la prospérité : préserver l'autonomie des décisions européennes sur le modèle de vie qui prévaut dans l'Union actuelle.

Le 25 mars 2007, 50^e anniversaire du Traité de Rome, est l'occasion de dresser un bilan positif des coopérations européennes et de dessiner les objectifs communs pour les prochaines décennies, en dehors de toute considération tactique liée aux échéances des prochains Conseils européens.

La déclaration politique devra, à mon sens, signaler les nouveaux défis de l'UE à l'échelle globale tout en conservant, à usage des générations qui vont prendre la relève, la mémoire longue de ce qui a été accompli : paix, gestion démocratique des différends, conditions de la sécurité économique. Pourquoi ne pas rédiger

un texte de deux pages, suffisamment clair et attractif pour être publié dans les journaux et étudié dans les lycées ? Il expliquerait les acquis collectifs et les objectifs communs, avec quelques mots clés : définition des intérêts européens dans le monde tel qu'il est ; rappel des valeurs de liberté, de justice, de tolérance, d'unité dans la diversité qui firent les meilleures heures de l'histoire européenne ; validité des exigences de solidarité - entre générations, entre territoires, entre Etats - que permettent les politiques européennes ; permanence des appartenances nationales comme base d'une identité enrichie par l'adhésion au projet européen ; sens des responsabilités face aux défis régionaux et mondiaux ; enfin, pertinence et légitimité du débat dans l'espace public européen.

Mais, comme l'a indiqué le Président français, Jacques Chirac, lors de la conférence de presse au VII^{ème} Conseil des ministres franco-allemand du 12 octobre 2006 : "Nous sommes convenus de supporter, au sens anglo-saxon du terme, les initiatives allemandes pour ce qui concerne la déclaration du cinquantenaire du Traité de Rome en mars 2007, où l'Allemagne va présenter un rapide bilan mais surtout une ambition pour l'Europe. J'ai fortement souhaité que ce texte soit véritablement l'expression du génie européen de l'Allemagne et conseillé, si j'ose m'exprimer ainsi, à la Chancellerie de le faire elle-même et toute seule".

Déjà parus...

Europe / Etats-Unis : valeurs communes ou divorce culturel ?

Bruno Tertrais, Octobre 2006

Chypre : une déchirure pour un peuple, un enjeu pour l'Union européenne, Kipros Kibriz et Vesna Marinkovic, Septembre 2006

Les parlements nationaux, un appui pour l'Europe

Hubert Haenel, Juin 2006

Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union européenne ?

Edouard Pflimlin, Mai 2006

Les systèmes de retraite en Europe

Alain Roulleau, Avril 2006

L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?

Sarah Bouquerel

Pierre-Alain de Malleray, Mars 2006

Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ?

Christophe-Alexandre Paillard, Janvier 2006

La politique européenne de coopération au développement

Corinne Balleix, Août 2005

Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne

Alexandre Muller, Avril 2005

Constitution européenne : deux fois "oui"

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Janvier 2005

L'Union européenne face à l'immigration

Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

L'avenir de l'Europe spatiale

Nicolas Werner, Octobre 2004

Laïcité : le modèle français sous influence européenne

Olivier Dord, Septembre 2004

Dérive ou rapprochement ? La prééminence de l'économie transatlantique

Joseph P. Quinlan, Juin 2004

L'Europe, une chance pour la femme

Pascale Joannin, Mai 2004

Le Parlement européen : un défi pour l'influence française

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Avril 2004

L'euro aujourd'hui

François Dutaux-Lombard, Janvier 2004

Vers une bioéthique européenne ? L'exemple de l'embryon humain

Laurence Lepienne, Novembre 2003

La France, grâce à l'Europe

Jean-Paul Betbèze, Septembre 2003

Pour en finir avec l'hécatombe routière

Béatrice Houchard, Juin 2003

Espace pénal commun en Europe :

Quelles perspectives ?

Jean-François Kriegk, Dominique Barella, Mai 2003

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications (15 ouvrages, 70 000 exemplaires publiés et diffusés chaque année). Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à plus de 120 000 abonnés, en 5 langues, et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

www.robert-schuman.eu

29, boulevard Raspail – 75007 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 63 83 00 – Fax : +33 (0)1 53 63 83 01
info@robert-schuman.eu

Rond Point Schuman 6 – B.1040 Bruxelles
Tél. : + 32 (0)2 234 78 26 - Fax : + 32 (0)2 234 77 72
bruxelles@robert-schuman.eu

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

Achévé d'imprimer en novembre 2006