

JEAN-LOUIS BOURLANGES

L'UNION EUROPÉENNE AU LENDEMAIN D'AMSTERDAM : UNE ÉVALUATION POLITIQUE

Les partisans de la construction européenne ne peuvent pas, dans la conjoncture actuelle, se contenter de présenter un certain nombre de réformes théoriques destinées à renforcer l'Union et à combler les carences de la Conférence intergouvernementale sans se soucier de dégager la signification politique de l'échec d'Amsterdam, c'est-à-dire sans tenter d'en prendre la mesure, d'en rechercher les causes et d'en tirer les conséquences stratégiques. Nous nous efforcerons donc de répondre à trois questions : Amsterdam est-il un échec ? Pourquoi cet échec ? Comment le surmonter ?

I. AMSTERDAM EST-IL UN ÉCHEC ?

Passé le choc initial du constat de désaccord sur les réformes institutionnelles, il ne manque pas de voix, dans les États membres, au Parlement européen ou à la Commission, pour prétendre qu'à tout prendre les avancées du traité d'Amsterdam sont réelles même si elles sont limitées, et qu'il n'y a donc pas lieu de présenter comme un désastre historique ce qui ne serait qu'un demi-succès. Il s'agirait en somme de faire comprendre à ceux qui voient la bouteille

d'Amsterdam à moitié vide qu'elle est aussi à moitié pleine. Cette querelle n'a pas grand sens car l'appréciation qu'on peut porter sur Amsterdam tient moins au tempérament de chacun qu'au point de vue d'où l'on se place : une analyse *statique* de la réalité européenne en autorise en effet une appréciation modérément optimiste, tandis qu'une analyse *dynamique* de la situation appelle une appréciation nettement plus réservée.

133

A. Une analyse statique autorise une appréciation très modérément positive du traité

En considérant l'Europe à quinze telle qu'elle est et en faisant l'impasse sur l'élargissement à l'Est dont la conclusion de la Conférence intergouvernementale (CIG) ouvre le chemin, on peut être tenté de dresser du traité d'Amsterdam un bilan relativement équilibré, marqué par des succès, des carences et des reculs limités en nombre mais stratégiquement préoccupants.

1. Les succès

On en observe de trois sortes : des progrès significatifs dans un nombre restreint de domaines (essentiellement,

l'extension des pouvoirs de codécision législative du Parlement et l'extension de la majorité qualifiée à la recherche) ; des progrès limités dans d'autres (une communautarisation imparfaite d'une partie importante du troisième pilier (justice...), une simplification et une rationalisation très partielles de la procédure de décision PESC [politique étrangère et de sécurité commune], une consécration officielle du pouvoir d'investiture du président de la Commission par le Parlement et le renforcement du dispositif de lutte contre la fraude) ; enfin, des avancées symboliques, à mi-chemin de la déclaration d'intention et du trompe-l'œil, en matière, par exemple, d'emploi ou de droits fondamentaux.

134

2. *Les carences*

À côté de ces progrès de portée inégale, on observe des carences massives dans l'ordre des adaptations institutionnelles, carences qui ont pour effet de perpétuer le *statu quo*, qu'il s'agisse de la composition de la Commission, du cadre budgétaire et financier ou encore du processus de décision au Conseil. C'est ainsi que les instruments d'une politique étrangère et de sécurité communes restent, pour l'essentiel, aussi embryonnaires qu'à Maastricht et que tout ce qui relevait dans ce dernier traité du troisième pilier demeure soumis à la règle de l'unanimité. Il en va de même des politiques d'accompagnement de l'union monétaire : la coordination des politiques budgétaires demeure réduite à une simple police des déficits excessifs telle qu'elle avait été définie à Maastricht ; les politiques fiscales et sociales demeurent assujetties à la règle de l'unanimité.

Dans l'ordre communautaire au demeurant (premier pilier), la règle de

l'unanimité ou du commun accord qui régissait 55 procédures de décision continuera de s'appliquer à 50 d'entre elles. La seule modification vraiment substantielle concerne la recherche. C'est dire que non seulement des compétences communautaires essentielles (coordination des dispositions de sécurité sociale, fiscalité, culture, industrie, environnement) mais aussi les principales décisions relatives au fonctionnement des institutions et à la nomination de certains responsables restent soumises à la règle de l'unanimité.

3. *Les reculs*

Ils ont été peu nombreux, mais leurs effets négatifs sont loin d'être négligeables et n'ont guère été mesurés à leur juste importance. Ils concernent essentiellement la Commission. On en relèvera deux :

- L'évolution décisive vers le principe « un État, un commissaire », qui couronne une évolution rampante et honteuse vers une intergouvernementalisation de la Commission, évolution qui devrait menacer à terme rapproché l'autorité, déjà bien malmenée, d'une institution qui se trouvera d'un même mouvement renationalisée et déséquilibrée, à la fois plus proche des États et plus éloignée des plus grands d'entre eux.

- L'attribution au secrétaire général du Conseil de responsabilités d'exécution en matière de PESC. Les solutions alternatives à celle qui a prévalu (création d'un commissaire PESC à statut spécial, création d'un personnage indépendant des institutions) lui étaient toutes préférables dans la mesure où elles n'avaient pas pour effet de remettre en cause le partage rationnel des tâches

entre la Commission, qui devrait être un organe fonctionnel de proposition et d'exécution, et le Conseil, organe représentatif de négociation et d'arbitrage. L'identification des fonctions de « M. ou M^{me} PESC » et de secrétaire général du Conseil consacre ainsi une dualité regrettable des exécutifs de l'Union européenne et ouvre la voie à une marginalisation politique de la Commission, menacée dans sa raison d'être par la concurrence directe des États.

Aussi ne doit-on pas sous-estimer, au regard des timides avancées du traité d'Amsterdam, les virtualités négatives de certaines dispositions de ce traité, virtualités qui, dans une Europe qui s'élargira, se transformeront en un risque majeur pour la construction européenne.

B. Une approche dynamique de la réalité européenne appelle une appréciation pessimiste

Il n'est pas légitime d'analyser Amsterdam comme si l'Union européenne était une réalité stabilisée dans ses *compétences* et dans ses *frontières*. La réalisation de l'union monétaire, en ôtant à chacun des États des pouvoirs essentiels, exige en contrepartie un renforcement des disciplines, mais aussi de la coordination des politiques économiques, coordination dont les moyens institutionnels demeurent embryonnaires, qu'il s'agisse des budgets, de la fiscalité ou de la législation sociale. Sans doute, l'union monétaire pourra-t-elle vivre quelques années sans se doter de prolongements économiques sérieux, mais il y a fort à parier que, de ce fait, elle sera loin de fonctionner à l'optimum. L'approfondissement politique, dont la nécessité avait été proclamée à

Maastricht, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune demeure à l'état virtuel, faute, notamment, que la logique communautaire, qui permet seule une prise de décision efficace, ait été substituée à la logique intergouvernementale, qui l'interdit.

Plus immédiatement dramatique paraît être le lien de cause à effet entre la clôture prématurée de la CIG et l'ouverture automatique des négociations d'élargissement. Pour s'en tenir à la seule Europe communautaire (premier pilier), plusieurs points sont en effet clairs :

1. L'ouverture des négociations a été décidée sans que les réformes institutionnelles nécessaires aient été menées à bien

L'échec d'Amsterdam se présente à cet égard sous la forme d'un double constat :

a. *Les gouvernements n'ont pas posé les vrais problèmes institutionnels.* Au lieu de poser la question des changements fonctionnellement nécessaires au succès de l'élargissement, ils se sont interrogés sur ceux que les quinze gouvernements pouvaient être, selon eux, disposés à accepter. D'où le caractère tragiquement limité, pour ne pas dire dérisoire, des débats institutionnels des deux dernières années relatifs à la Communauté.

- Alors que *l'avenir de la Commission*, de sa composition, de son mode de désignation, de sa restructuration interne et des modalités administratives d'exercice de ses pouvoirs de proposition, d'exécution et de contrôle, dans une Union européenne qui comptera bientôt près de 500 millions d'habitants, appelait un débat de grande envergure portant simultanément sur les aspects institutionnels, administratifs, sociologiques

et culturels du problème, la discussion s'est trouvée réduite à la question du droit de chaque État à avoir « son » commissaire !

Par ailleurs, rien n'a été dit du fonctionnement, pourtant de plus en plus laborieux, des institutions ou organismes qui, tels la Cour européenne de justice, le Tribunal de première instance, la Cour des comptes, posent, en raison de l'élargissement et du fait du mode de désignation de leurs responsables par chacun des gouvernements, des problèmes de même nature que ceux de la Commission.

136

- La question de l'*extension du vote à la majorité qualifiée* s'est rapidement trouvée ramenée à une querelle entre partisans et adversaires d'une telle extension dans un nombre particulièrement limité de secteurs (cinq à Amsterdam), alors qu'en vérité c'est l'ensemble des dispositifs institutionnels actuellement régis par l'unanimité qui est menacé de paralysie, en cas d'élargissement.

- La question du *cadre financier* – unification et démocratisation du système budgétaire, mise en place d'un système de ressources rénové, examen des perspectives de répartition des crédits par grands secteurs de l'action communautaire – a été évacuée de la CIG en direction du programme Agenda 2000 présenté par la Commission. Il est toutefois à remarquer qu'Agenda 2000 se signale sur l'ensemble des points par un immobilisme farouche et laisse donc se développer la fronde des États, RFA et Pays-Bas en tête, qui contribuent le plus et bénéficient le moins. Dans un système soumis à des pressions dépensières de plus en plus vives, l'immobilisme, en transformant les rivalités en jeu à somme

nulle, fait de la discussion budgétaire une sorte de huis clos sartrien où chacun est l'adversaire de tous.

b. *Les questions posées par les gouvernements, si limitées soient elles, n'ont pas trouvé réponse à Amsterdam.* C'est le révélateur le plus cruel de la paralysie du système. Après s'être ingéniés trois années durant à réduire à une peau de chagrin les réformes envisagées, les quinze ne sont même pas parvenus à gérer leur malheureux confettis ! Qu'il s'agisse de la pondération des voix, de la composition de la future Commission ou de l'extension pourtant limitée du vote à la majorité qualifiée, le cahier des charges très réduit que les gouvernements s'étaient donnés à eux-mêmes n'a pas été respecté.

2. *Les élargissements interdiront les réformes institutionnelles*

Compte tenu des procédures très lourdes de révision du traité (signature et ratification unanimes), l'accroissement du nombre des États réduit mécaniquement les chances de succès de toute réforme ambitieuse. De ce point de vue, le blocage d'Amsterdam doit être perçu, dans sa perfection même, comme un signe autant que comme un résultat – le signe que le point critique est désormais atteint, voire dépassé, pour l'Union européenne telle qu'elle est aujourd'hui organisée.

L'effet mécanique du nombre est relayé par les conséquences de l'euro-scepticisme grandissant des nouveaux membres. Au risque de schématiser quelque peu, on pourrait dire qu'initialement la Communauté recrutait des États qui voulaient faire de grandes choses ensemble et qu'aujourd'hui l'Union européenne a tendance à recruter

ter des États qui estiment ne pas pouvoir demeurer plus longtemps à l'écart d'un aussi vaste ensemble. Jadis la motivation des adhésions était positive et offensive. Aujourd'hui elle semble largement négative et défensive.

L'entrée de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande en 1995 n'a guère favorisé la réforme. Demain, l'entrée de la République tchèque et même de la Pologne et de la Hongrie, c'est-à-dire de pays qui soit sont allergiques au « constructivisme communautaire » soit ne disposent pas encore de ce qu'on pourrait appeler un « surmoi communautaire » capable d'équilibrer leurs pulsions nationalistes, ne favorisera ni la rénovation institutionnelle de la Communauté ni l'émergence de l'Union au plan politique dans la mesure où ces États, qui ont pu éprouver il y a soixante ans ce que valaient la solidarité et la protection de leurs partenaires européens, attendent tout en matière de sécurité de l'OTAN et rien de l'hypothétique deuxième pilier de la construction maastrichtienne.

Il est donc clair que, pour des raisons mécaniques et politiques conjuguées, le traité d'Amsterdam ne pourra faire l'objet d'aucune révision une fois que l'élargissement aura été, ne serait-ce que partiellement, mené à bien, et que les virtualités positives qu'il contient ne pourront pas, elles non plus, se transformer en réalités : la substitution de la majorité qualifiée à l'unanimité dans les affaires intérieures et de justice qui ont été communautarisées à Amsterdam relève à cet égard du vœu pieu.

Il y a donc un véritable paradoxe d'Amsterdam. Le Conseil européen était confronté à trois tâches inégalement prioritaires : l'adaptation du système aux exigences de l'élargissement, le renfor-

cement des dispositions institutionnelles relatives aux nouvelles politiques définies à Maastricht, la démocratisation des institutions. En ignorant le premier chantier, en effleurant le second et en concentrant ses efforts sur le troisième tout en faisant mine de s'avancer dans des directions nouvelles, le Conseil européen a renversé l'ordre normal des priorités. Amsterdam est un échec parce que les chefs d'État ou de gouvernement n'ont pas répondu à la question centrale qui leur était posée. Nulle selon les uns, médiocre selon les autres, la copie d'Amsterdam est surtout hors sujet !

137

II. POURQUOI CET ÉCHEC ?

A. Amsterdam a révélé un affaiblissement structurel du parti de la réforme

1. L'échec d'Amsterdam tient en apparence à la lourdeur de la procédure de révision et à l'inadéquation de la méthode de négociation

Sur le plan institutionnel, l'article N (l'article de révision) est un véritable carcan pour les négociateurs. Non seulement parce que la règle de l'unanimité oblige les États à s'aligner sur le moins-disant communautaire, mais aussi parce que la diversité et la complexité des procédures de ratification qui passent, selon les États, par le vote du Parlement, la consultation référendaire et/ou l'arrêt d'une Cour constitutionnelle ont fortement inhibé les diplomates. A cet égard, le précédent du référendum négatif au Danemark a littéralement traumatisé la négociation.

Il est toutefois significatif que toutes les virtualités dynamiques contenues dans

l'article N n'aient pas été exploitées par les négociateurs, ceux-ci préférant s'en tenir à une interprétation strictement intergouvernementale de la procédure. L'expérience des cinquante dernières années avait pourtant surabondamment démontré que les seuls traités qui font avancer les choses sont ceux qui résultent d'une proposition préalable à la négociation, à la fois globale et cohérente, établie par un groupe de travail et sur la base de laquelle les gouvernements discutent. L'article N prévoit explicitement dans son premier alinéa la possibilité pour la Commission d'établir une telle proposition. Cette faculté a été dédaignée par les gouvernements, qui ont préféré négocier entre eux, dans le cadre du groupe de travail Westendorp puis dans celui de la CIG, sans avoir rien d'autre à partager que leurs craintes du changement et leurs arrière-pensées divergentes.

C'est dire que, même si la lourdeur des procédures a pesé négativement sur l'issue des négociations, l'échec tient principalement aux défaillances politiques des États, défaillances rendues sensibles tout au long de la Conférence, et notamment dans sa phase finale, par l'acrimonie d'un débat qui aura été largement déserté par l'esprit communautaire et dominé par la confrontation d'enjeux nationalistes mineurs et minables.

2. Cet échec traduit en réalité un affaiblissement politique du parti de la réforme

En vérité, ce qu'on pourrait appeler *le parti de la réforme n'a jamais été, dans toute l'histoire de la construction européenne, aussi faible* que lors de la dernière CIG. D'une part, en effet, ce parti a subi d'importantes défections : celle de l'Espagne, arc-boutée sur la défense de

son deuxième commissaire, de ses intérêts aux Canaries ; celle des Pays-Bas, raidis dans leur mauvaise humeur de contributeur excessif et peu soucieux de donner une véritable dimension politique à l'Europe ; celle des petits pays, emmenés par le Luxembourg, attachés à la défense sourcilleuse des droits acquis ; celle surtout de l'Allemagne fédérale qui, sauf sur le chapitre des droits du Parlement, a adopté une attitude résolument prudente, pour ne pas dire conservatrice, offrant même à Tony Blair le plaisir d'apparaître plus ouvert que son homologue allemand sur la question de l'extension de la majorité qualifiée !

Ainsi pratiquement réduit à l'Italie, à la Belgique et à la France, le parti de la réforme n'avait pas du tout la force d'entraînement qui était traditionnellement la sienne. Il l'avait d'autant moins qu'il avait trouvé le moyen d'être profondément divisé. Particulièrement ardente dans ses prises de position publiques, la France n'a pas su créer autour d'elle un bloc réformateur, et cela pour trois raisons :

- ses propositions ont parfois paru attentatoires à la tradition communautaire (institution de « M. PESK », méfiance persistante et finalement vaincue à l'égard de toute extension des pouvoirs du Parlement européen) ;

- elles ont souvent heurté de plein fouet les intérêts des États moyens ou petits, ce qui ne pouvait que susciter prudence et réserve de la part de la Belgique ;

- la volonté réformatrice, enfin, n'a pas pu faire oublier la multiplicité des contentieux sur le nucléaire, sur Schengen ou sur les relations monétaires entre la France et ses deux autres partenaires.

Bref, à la fois réduit en nombre et privé de la cohésion nécessaire au suc-

cès, le parti de la réforme n'a pu que s'incliner devant le parti du *statu quo*.

B. L'affaiblissement du parti de la réforme reflète une appréhension grandissante des États devant les coûts de la construction européenne

Deux évolutions distinctes sont à la base de cette évolution. Une montée des coûts institutionnels et budgétaires de la construction d'un côté et une crise d'identité sans précédent de l'Union européenne qui brouille la perception des avantages qui s'y attachent.

1. La montée des coûts

a. *Sur le plan institutionnel.* L'accroissement progressif du nombre des membres de l'Union européenne oblige celle-ci, dès lors qu'elle veut conjurer les risques de blocage, à renforcer sa dimension supranationale. La pression s'exerce à la fois sur la Commission, qui ne peut assumer les fonctions qui lui sont confiées qu'en rompant un peu plus le cordon ombilical reliant chaque commissaire à un État particulier, et sur le Conseil, qui est confronté à la nécessité de généraliser le recours à la majorité qualifiée dans tous les domaines de la vie de l'Union et dans chacune de ses formations, y compris le Conseil européen des chefs d'État ou de gouvernement.

Cette marche à la supranationalité, véritable révolution culturelle pour les États membres, est à la fois techniquement irrésistible et politiquement inacceptable pour de nombreuses administrations nationales dont elle menace sérieusement les pouvoirs. A bien des égards, la CIG apparaît comme une vaine tentative pour dénouer cette contradiction et pour maintenir dans l'Europe de demain, au prix de quelques

modifications cosmétiques, l'ordre institutionnel préalable à l'élargissement.

b. *Sur le plan budgétaire.* Bien que le budget de l'Union ne représente aujourd'hui que 1,21 % de la richesse communautaire et doive être, malgré l'élargissement, plafonné durablement, semble-t-il, à 1,27 % (à rapprocher des 56 % du produit intérieur affecté à la dépense publique dans un État comme la France), le fardeau budgétaire de l'Union est perçu comme inacceptable par un nombre croissant d'États et, en particulier, par le principal contributeur net qu'est l'Allemagne.

Cette allergie grandissante de certains au fardeau financier communautaire est à la fois préoccupante et significative. Elle est préoccupante car elle est lourde de sérieuses difficultés : la volonté affichée par la RFA et les Pays-Bas de cesser d'être des contributeurs nets aussi massifs peut les conduire à exiger une modification substantielle du cadre financier, cette modification se traduisant à son tour soit par la remise en cause à terme de l'enveloppe fonds structurels attribués à certains États, comme l'Espagne, soit par un accroissement important de la contribution nette française, réduction ou accroissement qui mettrait en péril le double processus de ratification du traité et d'acceptation de l'ouverture des négociations d'adhésion dans les États concernés.

Cette évolution est également significative de la nature, somme toute assez misérable, d'un budget communautaire qui reflète moins la volonté commune de faire un certain nombre de choses ensemble qu'une préoccupation de dédommagement accordé à certains membres en échange de l'ouverture de

leurs frontières et de la mise en œuvre du marché intérieur : dédommagement en termes de financement et de modernisation de l'agriculture négocié par les Français dès les années 1960, dédommagement en matière de fonds structurels négocié à la fin des années 1980 par les États du Sud, emmenés par l'Espagne. Faute d'ambitions vraiment communes, cette double politique de dédommagement – Bismarck aurait parlé de « pourboires » – produit des flux budgétaires structurellement déséquilibrés et suscite des réactions néohatchériennes dans les États contributeurs.

140

La symétrie des crises – enlèvement du processus de réforme institutionnelle, montée en puissance de la revendication budgétaire des États contributeurs – a quelque chose de fascinant. Le choc subi par la construction européenne ne serait toutefois pas si fort si la pression exercée par l'élargissement sur les coûts institutionnels et budgétaires de la construction européenne n'était pas amplifiée par la crise d'identité sans précédent qui affecte depuis quelques années l'Union et qui frappe de suspicion légitime les efforts demandés aux États membres pour la renforcer. La crise des moyens révèle l'incertitude des fins.

2. La crise identitaire de l'Union

Les années 1990, marquées par la réunification allemande, la libération de l'Est européen et le démembrement de l'URSS, ont fortement malmené l'identité européenne. La crise identitaire est perceptible à deux niveaux :

a. *Les frontières.* De 1950 à 1989, la construction européenne était bornée dans son extension par le rideau de fer et par la neutralité plus ou moins impo-

sée à certains par la guerre froide. Depuis 1989, l'Europe ne sait plus où elle s'arrête et se révèle à la fois peu désireuse et incapable d'imaginer des critères géopolitiques clairement définis et communément admis pour l'établissement de ses frontières. Le concept d'Europe en cercles concentriques permet d'atténuer marginalement les frustrations des pays qui restent en dehors de l'Union, mais ne nous dispense pas d'une réflexion précise sur les contours finaux de l'Union européenne. La notion de cercles concentriques devrait du reste perdre une part de son intérêt dès lors que l'Union monétaire tendra, comme il semble que ce doive être le cas, à s'identifier à l'Union européenne dans son ensemble.

Le débat sur les perspectives de l'adhésion turque, dont personne n'ose vraiment dire si elle est exclue pour des raisons conjoncturelles liées aux droits de l'homme ou pour des raisons structurelles liées à son altérité géopolitique, est à cet égard très significatif : les Turcs ne se satisferont pas d'une solution en demi-teinte qui les maintiendrait dans les cercles périphériques de l'Union. On ne pourra pas se dispenser de leur répondre par oui ou par non ; or l'adhésion potentielle de la Turquie ouvrirait la voie à une construction européenne d'un type entièrement nouveau et entraînerait à terme l'adhésion de certains États successeurs de l'Union soviétique, voire de la Russie, ainsi que de certains États du Maghreb.

Il est clair que l'Union ne saurait avoir ni les mêmes objectifs ni les mêmes institutions selon qu'elle s'engage sur une telle voie ou qu'elle prétend arrêter son expansion potentielle aux pays Baltes, à

la Pologne et à la Bulgarie. Or, il ne faut pas s'y tromper : en refusant obstinément de poser autrement qu'en termes diplomatiques et tactiques la question des frontières de l'Union, nous sommes incapables d'ouvrir un débat politiquement significatif, c'est-à-dire compréhensible par les citoyens, sur les questions institutionnelles.

b. *Les compétences.* La guerre froide avait entraîné un partage des compétences entre, d'un côté, la communauté européenne, doublement spécialisée dans l'action économique – ouverture des frontières et politiques communes – et dans l'exaltation de la paix retrouvée sur le vieux continent, et, de l'autre, la communauté atlantique en charge des grands dossiers politico-diplomatiques que sont la défense et la sécurité. Les années 1990 ont vu se brouiller les frontières entre compétences européennes et atlantiques. Tandis que les Américains se sont attachés, non sans succès, à organiser leur désengagement militaire d'Europe sans renoncer pour autant à leur *leadership* politique, les Européens ont proclamé leur volonté de franchir la porte sacrée de l'action politique, mais n'ont pas à ce jour répondu à la question de savoir si les liens qui les unissaient entre eux étaient plus ou moins forts que les liens qui unissaient la plupart d'entre eux aux États-Unis, et cette panne de conscience identitaire n'a pas peu contribué à empêcher la projection de l'Europe sur la scène internationale.

c. *L'articulation des frontières et des compétences.* Il existe en effet un lien fort entre l'incertitude sur les frontières finales de l'Union européenne, l'indétermination de son contenu politique et l'enlisement du débat institutionnel.

Tout se passe comme si, après un demi-siècle de petits pas successifs qui ont permis d'avancer tout en repoussant les problèmes de fond, l'Union européenne avait le choix entre deux concepts très différents, choix qu'on aurait tort de réduire à l'opposition caricaturale de l'Europe-puissance et de l'Europe-espace :

- Un concept, qu'on pourrait qualifier d'allemand, qui fait de l'Union européenne *un instrument intra-européen de civilisation des relations* par la mise en place de coopérations juridiquement organisées entre des États qui se sont fait longtemps la guerre. Cette lecture introvertie et rétrovisuelle de l'aventure européenne fait de l'Union le cadre accueillant de toutes les réconciliations historiques : France-Allemagne, Royaume-Uni/Irlande, Allemagne-Pologne, Grèce-Turquie. Elle autorise une extension géographique très large impliquant à terme non seulement la Turquie mais également la Russie, s'accommodant parfaitement d'une satellisation politique de l'Europe par les États-Unis et suppose un système institutionnel relativement lâche et, par-dessus tout, fondamentalement polycentrique.

- Un concept, qu'on pourrait considérer comme français, qui fait de l'Union européenne *un instrument de projection des Européens sur la scène internationale* dans le cadre d'une planète rétrécie aux dimensions d'un village global. Une telle conception se fonde sur l'idée que, malgré les apparences, les Américains n'ont ni la volonté ni même, peut-être, la capacité d'assumer seuls dans toutes ses conséquences politiques, militaires et financières la responsabilité de créer et de préserver un ordre inter-

national stable et pacifié. Selon cette conception, l'Europe de demain n'a pas pour objet de régler les problèmes d'hier et de célébrer indéfiniment les réconciliations européennes qui appartiennent au passé mais d'aider à ajuster ensemble les intérêts des grandes régions du monde. Il s'agirait de faire subir au projet européen une véritable révolution copernicienne, l'Union cessant d'avoir pour fonction première de permettre aux États européens de se protéger contre la menace devenue imaginaire d'une guerre à l'intérieur des frontières de l'Union et puisant sa vitalité dans la nécessité de faire jeu égal avec les autres grands de ce monde, et d'abord avec le grand frère américain. Cette lecture extravertie et prospective du projet européen suppose une Union européenne assez indépendante pour accepter le prix de son émancipation militaire, assez étroite pour rester cohérente et dominée par les États de l'Ouest européen, et assez forte institutionnellement – un quasi-État fédéral – pour mener une stratégie diplomatique et militaire ferme et vigoureuse.

Le paradoxe de toute l'affaire, c'est que, dans cet univers à la Pirandello, les personnages échappent aux rôles qui devraient être le leur et se livrent à des gesticulations plus ou moins cohérentes : adeptes d'une Union étroite et tournée vers la puissance, les Français regardent pourtant les Turcs avec les yeux de François I^{er} et paraissent incliner, au nom de la stabilité à assurer en mer Égée, à ouvrir, fût-ce à terme éloigné, les portes de l'Union à un État qui deviendrait tout aussitôt la première puissance, au moins sur le plan démographique, du nouvel ensemble désormais éclaté. A l'inverse, l'Allemagne,

chantre traditionnel de l'élargissement continu, regarde avec une méfiance avivée par la proximité des élections l'idée de faire des travailleurs turcs séjournant en Allemagne des citoyens communautaires. Comprenez qui pourra !

Ainsi l'incapacité de l'Union européenne à accomplir à Amsterdam les réformes annoncées résulte-t-elle largement de son incapacité à penser le modèle institutionnel, celle-ci s'expliquant à son tour par une double incapacité à penser l'Europe comme objet géopolitique déterminé et l'Union comme lieu d'exercice de responsabilités politiques limitées mais précises. Cette confusion générale des esprits explique trois des contradictions majeures de l'affaire d'Amsterdam :

- *Le double mouvement de renforcement et de dénaturation du système communautaire*, et en particulier de ce qui en est l'épicentre : la Commission. Tout se passe comme si l'on voulait à la fois renforcer et affaiblir cette dernière : la renforcer parce que le bon fonctionnement d'une Europe élargie l'exige et l'affaiblir parce que son renforcement est insupportable et peut paraître superflu aux yeux de négociateurs nationaux aux ambitions européennes modestes.

- *La valse hésitation sur la politique étrangère*. Les États membres qui souhaitent voir l'Union affirmer sa personnalité politique internationale ne se sont pas seulement heurtés aux eurosceptiques d'Europe du Nord, attachés à une conception de l'Union délibérément économique et commerciale, ils se sont aussi divisés entre eux.

– D'un côté, les plus européens des États petits et moyens, tels la Belgique,

souhaitent voir la politique étrangère communautarisée et n'admettent pas que, en l'absence de consensus sur une diplomatie commune qui ne soit pas simplement déclaratoire et compassionnelle, on tienne pour une illusion d'attendre de la règle de la majorité qualifiée, qui suppose pourtant le consensus sur l'essentiel, le moyen de passer outre les divergences politiques majeures entre États membres.

— De l'autre côté, des États comme la France n'envisagent pas de politique extérieure commune fondée sur autre chose que sur des accords passés entre un nombre plus ou moins restreint d'États. Position anticommunautaire puisqu'elle suppose à la fois la constitution d'un cercle de coopération renforcée à l'intérieur de l'Union et un processus de décision largement intergouvernemental.

Il est remarquable d'observer que ces deux démarches se sont paralysées mutuellement à Amsterdam. Les grands États ont refusé le passage à la majorité qualifiée où ils voyaient, sans doute à juste titre, la mise en tutelle non compensée par l'apparition d'une vraie diplomatie commune des diplomaties nationales. Les petits ont quant à eux répugné à voir apparaître dans ce secteur sensible la possibilité de coopérations renforcées derrière lesquelles se profilait l'ombre honnie d'un directoire des grands.

- *L'ambiguïté de l'euro.* Le succès apparent du processus d'union monétaire, qui semble avancer en dépit de difficultés économiques et politiques majeures, doit être à la fois relevé et relativisé. Relevé parce qu'il s'agit d'un événement considérable par ses implications économiques et psychologiques, qui devrait affecter en profondeur la

relation de chaque citoyen européen à l'Union, relativisé parce que ce succès se construit sur une ambiguïté, ambiguïté gérable mais significative des contradictions présentes de l'Union.

Disons, pour faire court, que la mise en place d'une monnaie unique dans un cadre institutionnel caractérisé par l'indépendance de l'autorité monétaire, mise en place assortie de contraintes disciplinaires en matière budgétaire, se situe à la charnière de deux arrière-pensées divergentes. Pour les Français, il s'agit de franchir un pas décisif vers l'union politique en constituant l'Union européenne en acteur économique à part entière et en la dotant, au moins à terme d'une capacité de régulation macro-économique commune. Pour les Allemands, il s'agit en fait de dépolitiser la gestion monétaire et d'inviter les Européens à se consacrer à ce qu'on appelle les « réformes structurelles », c'est-à-dire en fait à substituer des actions micro-économiques nombreuses et courageuses à une régulation macro-économique perçue, sauf en cas de choc asymétrique exceptionnel, comme sans objet. S'il est probable que de telles divergences de pensée n'excluent pas des compromis opérationnels permettant de faire tourner plus ou moins bien la machine, il est en revanche très vraisemblable qu'elles tendront à limiter singulièrement, au moins à court terme, les effets potentiels d'entraînement politique de l'union monétaire.

143

III. COMMENT SURMONTER CET ÉCHEC ?

Les problèmes qui se posent aujourd'hui sont à la fois techniques et politiques. Techniquement, il s'agit de faire ce que ni le groupe de travail Westendorp ni la

Conférence intergouvernementale n'ont réellement fait : l'inventaire des changements à opérer et le classement hiérarchique des priorités. Politiquement, il faut s'attacher à reconstituer un rapport de forces favorable au parti de la réforme.

A. Définir et hiérarchiser nos priorités

144 La question centrale qui se pose à l'Union européenne, sur le plan institutionnel, est celle de l'avenir du système communautaire, c'est-à-dire d'un ensemble original d'institutions et de procédures qui, pour être d'essence fédérale, ne ressemble à aucune expérience fédéraliste connue et qui vise à concilier, de manière encore imparfaite, le rôle central des États dans le processus décisionnel, l'acceptation par ces États de contraintes définies en commun selon des procédures strictes et soumises au contrôle d'une autorité juridictionnelle indépendante, et enfin, par le biais du Parlement européen, une association croissante des citoyens à l'élaboration des décisions. Concrètement, le système communautaire repose sur les éléments suivants :

- répartition des fonctions au sein d'un *gouvernement bicéphale* entre une Commission, organisée sur une base sectorielle et fonctionnelle et chargée de proposer, d'exécuter et de contrôler les décisions, et un Conseil des ministres représentant les États en charge de la décision ;

- *vote à la majorité pondérée et qualifiée* au sein du Conseil des ministres, mécanisme qui vise et parvient à concilier la double exigence d'efficacité et de consensus ;

- régime de la *double clé*, Conseil des ministres et Parlement européen, pour ce

qui touche aux décisions législatives et budgétaires, régime qui préserve les États de tout risque de subversion par le Parlement mais les oblige pour aboutir à obtenir l'aval parlementaire ;

- garantie d'une *autorité juridictionnelle indépendante* en vue d'assurer l'unité d'interprétation du droit communautaire et son égal respect par les États et les institutions ;

- attribution à une *banque centrale indépendante* de la gestion de la politique monétaire.

Dans le passé, ce système a démontré son efficacité dans la mesure où tout ce qui s'est fait à l'intérieur de l'Union l'a été dans un cadre et selon des procédures communautaires et que tout ce qui a été tenté dans un cadre et selon des procédures intergouvernementales a échoué. L'objectif général doit être de conforter ce système communautaire, ce qui implique en priorité de créer les conditions qui lui permettent de survivre au prochain élargissement et ce qui implique également – mais ici le degré d'urgence est évidemment moindre – de veiller à ce que soient poursuivies tout à la fois sa démocratisation et son extension à de nouveaux domaines. La hiérarchie est donc claire : *d'abord sauvegarder*, ce qui exige au demeurant un train important de réformes, *ensuite progresser* et, sachant que les conditions nécessaires à des changements indispensables ne pourront être réunies dès à présent, *introduire dans le dispositif les flexibilités nécessaires* aux évolutions futures.

1. Sauvegarder le système communautaire

Il s'agit de prévenir les dérives liées à l'élargissement. Ces dérives touchent en particulier aux questions relatives à la

Commission, au Conseil, au Parlement, au cadre financier et à la composition des organes juridictionnels de l'Union.

a. *La Commission.* Le groupe de travail et la Conférence intergouvernementale se sont presque exclusivement contentés de réfléchir à la composition de la Commission et ne sont d'ailleurs parvenus sur ce point à aucun résultat satisfaisant. Il convient à la fois d'élargir le champ de la réflexion à des domaines ignorés par la CIG et de préparer un modèle cohérent de fonctionnement pour la Commission. La recherche doit s'orienter dans trois directions :

- *La clarification des responsabilités respectives de la Commission et du Conseil,* la répartition de celles-ci devant impérativement obéir à un partage fonctionnel des tâches – proposition, exécution, contrôle à la Commission, décision au Conseil – et non à une répartition sectorielle des compétences – compétences économiques à la Commission, compétences politiques au Conseil –, répartition sectorielle vers laquelle le traité d'Amsterdam a, hélas, fait un pas en instituant un haut représentant pour la politique extérieure.

- *Le renforcement des capacités d'intervention administrative de la Commission.* L'élargissement conduisant à une hétérogénéité grandissante des encadrements administratifs nationaux et les politiques communautaires ne pouvant, dans une Union de près de 500 millions de personnes, être gérées de Bruxelles, il est essentiel de mettre en place des services administratifs déconcentrés de la Commission sur les territoires des États membres, services chargés de gérer au plus près des bénéficiaires la répartition

des crédits et d'en contrôler l'utilisation par les États membres. Une telle initiative ne suppose pas de modification majeure du traité, mais se heurtera cependant à l'évidence à des réticences politiques et culturelles très fortes (voir à ce sujet, l'agitation par le chancelier Kohl du spectre de Léviathan).

- *La réorganisation du Collège.* Celle-ci suppose l'élaboration d'un concept nouveau combinant, dans des proportions à définir, la collégialité, la représentativité et l'indépendance. La réforme suppose la prise en compte d'une double incompatibilité : incompatibilité entre le maintien de la collégialité et l'existence d'un nombre élevé de commissaires placés en situation de stricte égalité, incompatibilité entre l'égalité absolue des États membres et le maintien d'un lien représentatif fort entre chaque commissaire et son État d'origine. Il faut donc choisir entre deux modèles. Soit le modèle français d'une commission réduite à neuf ou dix membres, qui maintient tout à la fois l'égalité entre commissaires (droit de vote reconnu à chaque membre de la Commission), l'égalité entre États membres (rotation) et le caractère collégial (petit nombre), mais qui suppose la rupture de tout lien représentatif entre les États membres et les commissaires (nombre de commissaires inférieur à celui des États, nomination et révocation éventuelles par le président). C'est assurément le système le plus communautaire. Il présente toutefois deux inconvénients : il implique une rupture totale de continuité tous les cinq ans du fait de la rotation et, en réduisant le Collège, il limite la capacité physique d'encadrement politique de l'administration communautaire et de présence effective des commissaires sur le terrain.

Quant au second modèle, qu'on pourrait qualifier de « traditionnel rénové », il suppose la présence d'un national de chaque État à la Commission au titre de la représentativité et de deux commissaires pour les grands au titre de l'équilibre, le maintien de l'égalité formelle entre tous les commissaires et la reconstitution d'un pouvoir de fait, organisé autour du président et d'un petit nombre de commissaires ou de vice-présidents auprès desquels les autres membres sont placés en qualité de commissaires délégués.

146 Il convient, en revanche, de souligner l'inadéquation du choix amorcé à Amsterdam : exaltation, à peine dissimulée, de la fonction de représentation des États membres par les commissaires et remise en cause de l'élément de rééquilibrage que constitue l'existence d'un second commissaire pour les grands États. Il est clair en effet que la transformation de la Commission en un « Coreper » (comité de représentants permanents [des États]) votant à la majorité simple conduit tout droit à sa délégitimation par les grands États.

b. *Le Conseil.* Pour maintenir intacte sa capacité décisionnelle et sa cohérence politique, menacées l'une et l'autre par l'élargissement, le Conseil doit faire l'objet d'une quadruple réforme :

- *La généralisation de la majorité qualifiée.* Aucune politique communautaire ne sera même envisageable dans une Union de plus de quinze membres sans que soit remis en cause la trentaine de cas de décision à l'unanimité qui demeure la règle. Cette extension de la majorité qualifiée doit notamment concerner toutes les décisions relatives au fonctionne-

ment institutionnel de l'Union, telle que, par exemple, la nomination du président de la Commission. Elles doivent également concerner en priorité la coordination des politiques budgétaires, l'harmonisation fiscale et les *minima* sociaux, prolongements indispensables de l'union monétaire.

Il est clair que la généralisation du vote à la majorité qualifiée fait peur. Il convient toutefois d'en finir avec l'hypocrisie selon laquelle on pourrait faire quoi que ce soit, dans une Europe de vingt ou vingt-cinq membres, à l'unanimité. Il faut, au contraire, développer l'idée selon laquelle tout ce qu'on fait dans le cadre de l'Union européenne doit l'être à la majorité qualifiée, ce qui implique en revanche que les décisions que l'on ne peut accepter de voir prendre à la majorité qualifiée relèvent soit de la compétence des États membres soit de coopérations renforcées. Entre une unanimité qui ne donne rien à quinze ou plus et une majorité qualifiée qui exige parfois trop d'un État, seul un raisonnement fondé sur la subsidiarité peut dénouer la contradiction.

- *L'adaptation des pondérations.* En l'absence de tout progrès du principe de la double majorité simple (majorité des États pour peu qu'ils représentent une majorité des populations) qui aurait pour effet d'abaisser sensiblement le seuil d'adoption des décisions et qui, à ce titre, inquiète un grand nombre d'États, il conviendrait de procéder à l'occasion des vagues successives d'élargissement à une modification limitée des pondérations visant, dans le respect des parités à l'intérieur des différents groupes d'États, à maintenir l'équilibre grands-petits tel qu'il existait dans l'Europe à douze, équilibre qu'on pour-

rait exprimer dans la formule paradoxale suivante : un demi égale un tiers (la moitié de la population de l'Union qui est issue des États les plus peuplés doit, en termes arithmétiques, être représentée par un tiers des voix, cette proportion devant demeurer constante au fil des élargissements successifs).

- *L'introduction au Conseil européen des modes de fonctionnement en usage au Conseil des ministres.* Il s'agirait en particulier d'introduire le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil européen, ce qui ne serait d'ailleurs pas une complète innovation puisque, au conseil européen de Milan, les chefs d'État ou de gouvernement se sont prononcés à la majorité qualifiée.

- *La restructuration du Conseil des ministres* en vue de limiter les inconvénients de l'intermittence et de la polysynodie. Cette restructuration passe sans doute par une augmentation du nombre des réunions du Conseil européen et/ou par une réforme du conseil affaires générales, qui devrait se réunir deux fois par mois et être composé des ministres des Affaires européennes et non plus de ceux des Affaires étrangères des États membres.

c. *Le Parlement.* Les effets négatifs de l'hétérogénéité croissante des cultures politiques représentées doivent être limités grâce au renforcement de règles communes. Il faut, avant tout élargissement, que les parlementaires européens se voient dotés d'un statut uniforme leur permettant, par exemple, d'être assujettis à un régime immunitaire et indemnitaire commun ainsi qu'à une procédure électorale et à des règles de cumul de mandats identiques.

d. *Le cadre financier.* La procédure de détermination des ressources propres et de fixation du taux maximal de prélèvement (le « plafond ressources propres ») doit aussi être réformée. Cette procédure est analogue aujourd'hui à un véritable traité requérant à la fois unanimité des gouvernements et ratification par l'ensemble des parlements nationaux. Cette situation n'est pas compatible avec le développement harmonieux d'une Union élargie. Celle-ci doit pouvoir disposer de ressources nouvelles et fixer dans des conditions rationnelles le taux maximal de prélèvement. Sans doute faudrait-il imaginer à cet effet une procédure de décision combinant le vote à la majorité qualifiée et la ratification par les deux tiers des membres du Parlement européen, ce qui paraîtrait de nature à ménager les droits des États contributeurs nets. Les difficultés de ratification de l'accord d'Édimbourg démontrent qu'il s'agit là d'une réforme nécessaire, mais dont l'acceptabilité par les parlements nationaux est à ce jour fort douteuse.

La nature des ressources propres devrait être impérativement modifiée de manière à doter l'Union européenne de contributions authentiquement communautaires et non pas, comme c'est le cas aujourd'hui, d'une addition de contributions nationales. Ces ressources potentielles devraient être soit définies dans leur nature, leur assiette et leur taux maximal par le traité, soit voir, sur la base d'une liste établie par le traité, leur assiette et leur taux définis dans le cadre de la « décision ressources propres » visée plus haut.

Il y a lieu de souligner que, faute d'une réforme appropriée du système de ressources et des procédures décisionnelles correspondantes, on assistera à une montée en puissance des surenchères

nationales dans le domaine budgétaire et à une dégradation préoccupante du climat communautaire.

e. *La composition des organes juridictionnels.* Cour européenne de justice, Tribunal de première instance et Cour des comptes. *Mutatis mutandis*, la situation de ces organismes est comparable à celle de la Commission et appelle une réflexion sur leur composition, les modalités de désignation de leurs membres et les mesures de restructuration interne, par exemple par le développement de l'organisation camérale en leur sein.

148

On le voit : les réformes indispensables, celles qui n'ont d'autre but que d'assurer le maintien d'une Europe élargie dans des conditions satisfaisantes de fonctionnement sont en elles-mêmes considérables. On songe ici à Alice, qui « devait courir très très vite simplement pour ne pas reculer ».

2. Démocratiser et étendre le système communautaire

a. *Démocratiser les institutions.* Outre l'adoption du statut des parlementaires et de la procédure électorale uniforme évoquée plus haut, ces réformes passent par la généralisation de la codécision législative, la réforme de la procédure budgétaire visant à unifier le budget dans le cadre d'une codécision spécifique entre les deux branches de l'autorité budgétaire, Conseil et Parlement, un accroissement sensible des pouvoirs d'enquête et d'investigation du Parlement européen et enfin une association réelle de ce dernier au processus d'élaboration et/ou de ratification des traités.

Ces réformes sont dans l'ensemble moins urgentes que celles qui sont des-

tinées à prévenir les effets diluants et paralysants de l'élargissement. Il reste que la démocratisation de la procédure de révision des traités qui passe par la délibération publique, tant au niveau européen qu'au niveau national, des futures règles institutionnelles peut être un facteur non négligeable de déblocage du « processus constituant » aujourd'hui monopolisé par les professionnels de la diplomatie.

b. *Étendre le système communautaire.* Les nouvelles politiques définies à Maastricht – politique économique dans le cadre de l'union monétaire, politique extérieure commune, politique de sécurité et de défense, affaires intérieures et justice – ont été proclamées, mais, qu'elles figurent ou non dans le premier pilier du traité, n'ont pas reçu les moyens institutionnels nécessaires et demeurent donc de ce fait assez largement lettre morte. Il s'agit en particulier des politiques budgétaires, fiscales et sociales qui devraient être décidées à la majorité qualifiée, de la politique étrangère et de sécurité commune ou de l'harmonisation des politiques pénales.

Ne nous leurrons pas : si l'on excepte les politiques visant à prolonger sur le plan budgétaire, fiscal et social la mise en place de l'euro – politiques qui suscitent de fortes résistances, mais qui, dans des limites à définir par application du principe de subsidiarité, devraient s'imposer au fur et à mesure que la zone monétaire unique produira tous ses effets –, il sera très difficile de franchir dans les autres domaines, et en particulier dans celui de la politique étrangère et de sécurité, le « saut qualitatif » attendu ici et là. Des solutions audacieuses ne peuvent en effet être envisagées à court terme dans le domaine de l'action internationale car

elles supposeraient que soient au préalable résolues les questions centrales, laissées à ce jour sans réponse, des frontières finales et du rôle géopolitique de l'Union européenne. La crise identitaire dont souffre aujourd'hui l'Union doit donc nous conduire, d'un côté, à concentrer nos efforts de réforme sur la sauvegarde du système communautaire et, de l'autre, à favoriser l'émergence d'un débat à long terme de clarification de l'objet géopolitique intitulé Union européenne.

3. Préserver la capacité d'évolution du système

Il est clair que les mesures destinées à sauvegarder, démocratiser et étendre le système communautaire ne sont pas toutes, tant s'en faut, susceptibles d'être adoptées à court ou à moyen terme. Encore faut-il qu'elles ne soient pas progressivement exclues du champ du possible sous l'effet d'élargissements qui rendraient de plus en plus difficile la révision du traité, celle-ci requérant la signature et la ratification unanime d'États de plus en plus nombreux et de moins en moins déterminés à aller de l'avant.

Trois orientations méritent à cet égard la réflexion :

a. *La révision de l'article N.* L'article N, relatif à la révision du traité, devrait être modifié en vue de substituer, sous condition d'une ratification très sélective par le Parlement européen (par exemple à la majorité des deux tiers de ses membres), la règle de la majorité qualifiée, fût-elle non pondérée, à la règle de l'unanimité. Ne nous y trompons pas toutefois, cette réforme est, pour fort longtemps, totalement hors de portée.

b. *Le développement des coopérations renforcées.* Amsterdam a prévu pour la mise en œuvre de telles coopérations une triple limitation : il suffit en fait de l'opposition d'un seul État membre pour rendre impossible à ceux d'entre eux qui le souhaiteraient d'engager une coopération renforcée ; les affaires extérieures et de sécurité sont exclues du champ des coopérations renforcées alors que c'est sans aucun doute dans ces domaines-là qu'elles pourraient se révéler le plus utiles ; les règles en usage pour la prise de décision en coopération renforcée sont les mêmes que celles qui seraient en usage pour les quinze dans les domaines concernés alors qu'à l'évidence l'un des objectifs des coopérations renforcées serait de substituer la majorité qualifiée à l'unanimité dans un domaine déterminé afin de faciliter la prise de décision et d'éviter tout blocage institutionnel en cas d'extension prévisible et progressivement paralysante du nombre des « coopérants renforcés ». Ces trois blocages devraient être levés à l'occasion de la prochaine révision.

c. *La détermination de fast tracks à l'intérieur du traité.* Pour peu qu'on ne veuille pas porter atteinte à la sacrosainte règle de l'unanimité pour la révision des traités ni céder en toute occasion à la tentation de l'Europe à géométrie variable impliquée par les coopérations renforcées, il devrait être envisageable de déterminer, par le traité, des blocs d'évolutions institutionnelles possibles, évolutions qui se feraient dans des conditions de procédure facilitées (vote à la majorité qualifiée et sans pondération par les États, ratification par les deux tiers des membres du Parlement européen par exemple). C'est ainsi qu'à titre d'exemple pourraient faire l'objet de

ces procédures de révision *fast track* certaines des dispositions suivantes :

- la substitution de la majorité qualifiée à l’unanimité pour certaines catégories de décisions, dont, par exemple, celles à caractère institutionnel ;

- le passage dans le premier pilier de certaines catégories de décisions qui figurent actuellement au second ou au troisième ;

- le renforcement des compétences du Parlement européen et de la Cour européenne de justice dans les différents piliers, et notamment dans le troisième.

150

- la détermination, dans des conditions de fond, de forme et de calendrier précisément énumérées par le traité, d’une nouvelle procédure d’adoption de la « décision ressources propres ».

Ainsi l’inventaire des changements à opérer et la mise en perspective des priorités en fonction de l’urgence déterminent-ils le calendrier des initiatives à prendre : priorité des priorités, la sauvegarde du système communautaire dans une Europe élargie délimite un champ d’innovations potentielles très étendu, qui a pourtant été systématiquement ignoré par ceux qui étaient en charge du dossier et qui ont eu pour principal souci de le clore à moindres frais. Si l’on excepte les mesures de sauvegarde de l’industrie européenne de l’armement ou l’ébauche d’une tentative d’édification d’une force européenne d’intervention dans le cadre de l’OTAN, la montée en puissance de l’Union européenne sur le plan politique apparaît en revanche hors de portée à court terme. Le renforcement des dispositions institutionnelles destinées à rendre possible la mise en place d’une véritable capacité de préparation, de décision, d’exécution et de contrôle

d’une politique étrangère et de sécurité commune digne de ce nom relève à l’heure présente du vœu pieu, non seulement parce que les États ne semblent pas disposés à avancer significativement dans cette voie, mais plus essentiellement parce qu’il faudrait au préalable que soit conduit à son terme un effort de longue haleine, de clarification conceptuelle sur la nature, les limites et les fonctions de cet objet géopolitique insolite que l’on nomme Union européenne.

Le temps long de la prise de conscience collective et de la maturation intellectuelle impose ici ses rythmes.

B. Rendre ses chances au parti de la réforme

La relance, en parallèle aux négociations d’élargissement, du processus de réforme des institutions n’est pas chose facile. L’exercice qui a conduit au constat de carence d’Amsterdam a donné la migraine à toutes les chancelleries. Aucun gouvernement n’a le désir de se remettre sans délai à la tâche, même si chacun voit bien dans la perspective des futures adhésions que les responsabilités des membres de l’Union européenne ne pourront à cet égard être indéfiniment éludées.

Le parti des réformes dispose pourtant d’un certain nombre de moyens potentiels. Il peut jouer simultanément de trois leviers : juridique, diplomatique et démocratique.

1. Le levier juridique

La situation juridique présente une quadruple caractéristique :

a. *Le protocole annexé au traité d’Amsterdam ne garantit pas que les*

réformes institutionnelles précéderont les élargissements. Ce protocole « sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne » constitue un cadre en trompe l'œil pour les futures évolutions institutionnelles. Dans son article 1^{er}, il prévoit qu'« à la date de l'entrée en vigueur du premier élargissement [...] la Commission se compose[ra] d'un national de chaque État membre, à condition qu'à cette date la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée ».

Triple absurdité qui place au centre des réformes à entreprendre la pire d'entre elles, c'est-à-dire la suppression du second commissaire pour les grands États, qui établit un lien contre nature, véritable péché nationaliste contre l'esprit, entre la réforme de la Commission et celle de la pondération des voix au Conseil, et qui, enfin, ne débouche sur rien puisque l'article 2 du même protocole appelle « avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt États membres [...] un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions ». S'il s'agit, sur la base de ce dernier propos, de mettre en place une Commission dont les membres seraient en nombre inférieur à celui des États, n'est-il pas étrange de dissocier dans le temps les concessions à opérer par les grands États, (l'abandon du second commissaire prévu par l'article 1^{er}) et par les petits (l'abandon du principe d'un commissaire par État membre esquissé par l'article 2) ? En vérité, les dispositions du protocole conduisent tout droit à l'extension indéfinie d'une Commission composée d'un national de chaque État membre, c'est-à-dire à la liquidation politique à brève échéance de l'institution.

L'article 2 présente, quant à lui, deux faiblesses majeures.

– Il autorise, avant tout commencement de réforme sérieuse, l'admission de cinq nouveaux États membres, qui pourraient être, par exemple, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Lituanie et Chypre. Or, ces admissions réalisées, il sera totalement impossible d'entreprendre aucune réforme institutionnelle ambitieuse.

– Il ne subordonne pas la vingt et unième adhésion à la conclusion du processus de réforme, mais simplement à son inauguration puisqu'il se contente de disposer qu'« un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt États membres, une conférence des représentants des États membres [sera] convoquée ». En d'autres termes, il est possible de procéder à l'adhésion du vingt et unième membre et des suivants sans qu'aucune révision du traité ait été signée ou ratifiée, et d'ailleurs sans même que la CIG ait seulement conclu ses travaux.

151

Ce protocole en trompe l'œil ne nous est donc d'aucun secours. Bien plus, il constitue une véritable incitation à commettre l'irréparable en entretenant l'illusion selon laquelle quelques adhésions nouvelles seraient sans conséquence fâcheuse puisque le « réexamen complet » des institutions est, en tout état de cause, prévu !

Le parallélisme entre la volonté d'élargissement et la conduite des réformes institutionnelles a bien été brisé à Amsterdam. Les États réformateurs ne peuvent compter, pour relancer le processus, que sur leur propre détermination politique.

b. *La perspective de l'élargissement accroît les chances du parti de la réforme.*

L'exigence d'une signature et d'une ratification unanimes pour la modification des traités a, dans l'exercice d'Amsterdam, pénalisé les partisans des réformes en les obligeant à s'aligner sur les moins-disants. Les perspectives de l'élargissement retournent à cet égard la situation au détriment des partisans d'un élargissement sans réformes puisque toute nouvelle adhésion suppose l'accord unanime des États membres. En d'autres termes, le pouvoir de bloquer change de camp. Il semble assez clair qu'un État comme la France serait, dès lors qu'il saurait avec exactitude ce qu'il veut, en mesure de négocier son « adhésion aux adhésions » contre l'adoption des dispositions institutionnelles nécessaires au succès de celles-ci. Brisé à Amsterdam, le parallélisme entre élargissement géographique et approfondissement institutionnel devrait sans doute pouvoir se reconstituer dans les années à venir.

c. Le parallélisme élargissement-approfondissement autorise sur le plan juridique deux approches distinctes :

- Une approche euclidienne qui suppose que les parallèles ne se rencontrent jamais et que le processus de révision institutionnelle et le processus d'élargissement débouchent sur deux séries de traités : un traité de révision négocié dans le cadre de la procédure prévue à l'article N et des traités d'adhésion distincts du premier.
- Une approche non euclidienne qui suppose une convergence juridique de deux démarches politiquement parallèles : l'élaboration des réformes et la préparation des adhésions. Suivant cette approche, il n'y aurait, pour le ou les pre-

mières adhésions, qu'un seul nouveau traité comportant ce que les juristes appelleraient un « cavalier institutionnel », c'est-à-dire un ensemble de modifications institutionnelles qui peuvent être très conséquentes.

Chacune de ces approches comporte ses inconvénients : la première expose le traité de révision à l'aléa d'un vote populaire négatif dans l'un des États qui seraient contraints de recourir à une procédure référendaire de ratification. La seconde facilite grandement les choses sur ce point puisqu'elle oblige les parlements nationaux, ou éventuellement les populations, à se prononcer, non sur des réformes institutionnelles seules, mais sur un paquet élargissement-réformes, la perspective de mener à bien le premier permettant d'avaler plus facilement les secondes !

Cette seconde approche comporte toutefois un inconvénient majeur : elle rend plus difficile de tenir les États candidats en dehors du processus de réforme et de les amener à signer, sans les avoir associés à l'élaboration préalable des réformes, ce qu'il faudrait bien nommer un « contrat d'adhésion », au double sens de ce terme.

Sans doute la solution réside-t-elle dans une dissociation plus prononcée du processus d'élaboration et du processus d'adoption des futures réformes, le premier de ces processus ne préjugeant pas de la nature du second. Les réformes seraient élaborées informellement à quinze, par exemple sur la base d'un projet établi par la Commission ou par un groupe de sages, avec une participation parlementaire plus ou moins active. C'est à partir de ce résultat intellectuel que serait déterminée la procédure for-

melle d'adoption la plus appropriée : révision à part entière dans le cadre de l'article N ou inclusion des réformes dans le premier des traités d'adhésion.

d. *Une grande partie des réformes à opérer ne nécessite pas une révision des traités.* Une grande partie des changements décrits plus haut appellent des décisions à l'unanimité, mais n'exigent pas de révision formelle des traités. Le noyau dur de cette révision sera constitué de l'extension du vote à la majorité qualifiée.

2. *Le levier diplomatique*

La perspective de l'élargissement devrait donc créer un rapport de forces potentiel plus favorable au parti de la réforme dans les années à venir. Il reste que la modification d'une situation juridique ne peut produire d'effets qu'à la condition d'être relayée par une véritable volonté politique. Pour que le parti de la réforme puisse l'emporter, il lui faut à la fois souder les réformateurs, Italie, Belgique et France, réveiller les conservateurs, RFA, Espagne et petits États, et rassurer les sceptiques. Rude besogne assurément !

a. *Souder les réformateurs.* Il ne suffit pas de se proclamer réformateur. Il faut aussi se mettre d'accord sur les réformes qu'on souhaite promouvoir ensemble. Face aux États traditionnellement attachés à la vulgate communautaire, tels la Belgique ou l'Italie, la France a besoin d'entreprendre un important travail de réflexion collective et de clarification intellectuelle pour se guérir de ce qu'il faut bien nommer sa schizophrénie institutionnelle, qui la conduit tout à la fois à préconiser et à diaboliser le système communautaire, à plaider pour un surcroît d'intégration tout en continuant d'exalter la « nation aux mains libres »,

l'État indépassable et la légitimité imprescriptible de la coopération intergouvernementale !

Il nous faut à la fois faire un choix et prendre une précaution : le choix, c'est celui du modèle communautaire tel qu'il a été décrit plus haut ; la précaution, quant à elle, doit nous conduire à proposer des réformes suffisamment prudentes et réfléchies pour ne pas apparaître comme provocatrices aux yeux des États moyens et petits. D'où l'intérêt qui s'attache à cet égard à la recherche d'une convergence de fond avec la Belgique.

b. *Réveiller les conservateurs.* Les États conservateurs – entendons par là les États traditionnellement favorables aux avancées européennes, mais qui ont préféré à Amsterdam le *statu quo* à la réforme – ne forment pas un bloc mais un ensemble hétérogène composé de trois éléments.

- Les *États petits et moyens*, dont le Portugal ou l'Irlande fournissent un bon exemple, sont très attachés à la poursuite de l'intégration, mais ont vu dans les réformes envisagées pour Amsterdam la menace d'une rupture de l'équilibre au profit des grands États. Cette catégorie est probablement susceptible d'évoluer positivement à l'avenir sous l'effet de deux facteurs : la crainte qu'avec la dilution du système, ce ne soient à terme les mécanismes de la solidarité structurelle qui volent en éclats, et l'assurance, qui dépendra largement de la nature des propositions qui seront faites par les États réformateurs, que les réformes se traduiraient, *mutatis mutandis*, par le maintien des équilibres grands-petits tels qu'ils existaient dans l'Europe à

douze. En somme, et c'est là le sens de tout l'exercice, il s'agit de dissocier dans l'esprit des gouvernements concernés, la cause du renforcement des institutions communes de celle d'un abaissement structurel des États moyens et petits.

• *L'Espagne* paraît à l'heure présente atteinte d'une variante ibérique de la schizophrénie traditionnelle de la France, dans la mesure où elle semble simultanément attachée à la conservation de ses avantages communautaires acquis et au refus de tout développement institutionnel nouveau. Il appartient à ses partenaires de lui faire entendre cette vérité d'évidence, à savoir qu'en Europe ne pas avancer c'est reculer, et qu'on ne peut tout à la fois maintenir un niveau de solidarité élevé sur le plan financier et faible sur le plan politique. L'exercice est délicat, mais devrait être facilité par une perception sans cesse plus aiguë des menaces liées à la mise en œuvre de l'Agenda 2000 et des revendications budgétaires allemandes. Encore faut-il trouver sur le plan institutionnel des solutions susceptibles de ménager la revendication de parité partielle entre l'Espagne et les quatre États les plus peuplés de l'Union. On retrouve ici le caractère fondamentalement inadapté de la réforme de la Commission esquissée à Amsterdam, réforme qui a remis en cause le signe le plus visible de l'appartenance de l'Espagne au club des Grands, son second commissaire !

• L'attitude de la République fédérale au cours des années à venir constitue la grande incertitude pour l'Union européenne. La prudence allemande à Amsterdam s'explique-t-elle par des raisons conjoncturelles (priorité aux décisions sur l'euro, proximité des élections

générales, difficultés économiques et sociales, usure du chancelier) ou par des raisons structurelles (satiété allemande après la réunification et la reconquête de la souveraineté, inutilité grandissante du lien privilégié franco-allemand après l'effondrement de l'Union Soviétique, refus d'enfermer une position désormais dominante en Europe dans des limites procédurales trop contraignantes) ?

Il est sans doute prématuré de répondre à cette question, mais rappelons-nous toutefois que l'argumentation très solide développée dans un document célèbre par Karl Lamers en faveur d'un renforcement de l'arrimage allemand à l'Europe et du maintien d'un lien fort avec la France conserve aujourd'hui toute sa pertinence et toute sa force.

Il est à noter également que, dans les années à venir, la relation franco-allemande est susceptible d'être quelque peu rééquilibrée pour deux raisons : à partir du moment où les décisions finales sur l'euro seront prises, les partenaires de la RFA en général et la France en particulier cesseront d'être en position de demandeurs ; ce sera en revanche au tour des Allemands de le devenir à un double titre, celui de l'élargissement en direction de leurs voisins immédiats et celui du financement de cet élargissement. Il y a là pour le parti de la réforme une fenêtre d'opportunité qui se fermera peut-être d'elle-même dans quelques années, mais qui mérite d'être utilisée intelligemment d'ici-là.

c. *Apaiser les sceptiques*. Entendons par « sceptiques », les États, souvent issus de l'AELE (Association européenne de libre échange) dont la principale motivation pour l'adhésion a été négative (ne pas rester dehors) et dont l'objectif est

de prévenir le développement d'une Union européenne qui ne se contenterait pas d'organiser l'Europe-espace. L'attitude du Royaume-Uni est à cet égard décisive et il est réjouissant que le nouveau gouvernement britannique, si incertain qu'on puisse être sur ses intentions ultimes, ait apparemment décidé d'interrompre le procès en sorcellerie intenté par ses prédécesseurs contre l'Europe communautaire.

L'équilibre de la négociation avec les sceptiques devrait se situer à la charnière de deux séries de préoccupations : élargissement géographique contre approfondissement institutionnel d'un côté et, de l'autre, comme lors de la signature de l'Acte unique européen, approfondissement de l'Europe communautaire en échange d'un renvoi à des jours meilleurs du développement de l'Europe politique au sens français du terme. C'est ce que l'on pourrait appeler l'approche néerlandaise, qui, pour avoir lamentablement échoué en 1992 faute de préparation psychologique, n'en avait pas moins des vertus d'équilibre et de cohérence abusivement sous-estimées à l'époque et qui font singulièrement défaut depuis la signature du traité de Maastricht.

Pour que le levier diplomatique puisse être actionné en temps utile et avec la force voulue, il est à l'évidence indispensable que la France se mette en mesure de s'impliquer fortement dans le processus. Cela exige trois choses :

- une clarification et un affinement des propositions et du discours institutionnels français ;
- un engagement patient, tenace et résolu des deux têtes de l'aigle cohabitationniste sur la nécessité de faire aboutir ces réformes ;

– une mise en sourdine de l'exception idéologique française, la France ne pouvant être à la fois au cœur du processus de relance institutionnelle et cultiver sa différence par rapport à un discours économique et social à dominante libérale qui a un effet fédératif très fort sur les personnels politiques allemand, espagnol et britannique. On ne peut pas être à la fois au centre et à la périphérie.

La France est-elle prête à assumer cette triple exigence ? La question est pour le moins posée.

3. *Le levier démocratique*

Cinq ans après le référendum de ratification du traité de Maastricht, l'incapacité des diplomates à préparer les voies d'un accord entre les quinze sur les institutions européennes consacre l'exigence d'une association plus directe des citoyens au processus d'élaboration des lois fondamentales communes. Le pouvoir diplomatique tirait l'essentiel de sa légitimité de la compétence de ses agents et de l'efficacité de ses procédures. Dès lors que le succès n'est plus au rendez-vous, la revendication politique du pouvoir citoyen retrouve vigueur et audience. La nécessaire implication des opinions publiques européennes doit, compte tenu de la hiérarchisation des priorités évoquées plus haut, se situer sur deux plans distincts :

a. *L'implication des citoyens dans l'élaboration des institutions nouvelles.* Le débat sur les institutions qui vient de buter à Amsterdam sur la résistance des États et sur les limites de la diplomatie intergouvernementale ne peut plus à l'avenir se développer dans les mêmes conditions qu'hier, c'est-à-dire sous la forme d'une confrontation refusée entre, d'un côté, une opinion publique agitée

de questions irréelles et, de l'autre, les mécanismes ésotériques d'une Europe incompréhensible.

156 Le débat public européen a eu, jusqu'à présent, une propension singulière à s'enliser dans le marécage des oppositions en trompe l'œil, des anathèmes injustifiés et des tabous hérités d'un autre âge. Il semble tout entier soutendu par des alternatives illusoire entre, par exemple, le confédéralisme et le fédéralisme, le communautaire et l'intergouvernemental, la Commission pour la technique et le Conseil pour la politique, le Parlement européen usurpateur et les parlements nationaux légitimes, la majorité qualifiée et le compromis du Luxembourg... A l'abri de cette construction rhétorique un peu irréaliste, s'est édifié, par apports successifs, un système institutionnel *sui generis* à la fois trop complexe et trop peu manichéen pour former la matière d'un débat public intelligible et authentique. Comment sortir de cette absurde opposition entre la construction des experts et la protestation des citoyens ? Comment rendre au débat sur les institutions européennes ce mélange de clarté et de réalisme qui caractérise ce qu'il y a de meilleur dans la politique et qui permettrait à l'opinion de peser fortement et positivement sur les délibérations en cours ? Comment la pression citoyenne peut-elle réveiller les professionnels de la diplomatie et les tirer hors de la fatalité stérile d'un huis clos sartrien, c'est-à-dire éternel ? Comment peut-on féconder le débat sans le caricaturer et le dénaturer ? En d'autres termes, comment peut-on substituer à la confrontation des fantasmes une vraie délibération sur les logiques fonctionnelles de l'Union, c'est-à-dire sur les institutions

et les procédures qui permettraient à la machine de fonctionner dans des conditions satisfaisantes du point de vue de l'efficacité et de la démocratie ? La réponse à ces questions n'est pas facile. Elle suppose que la délibération publique sur la réforme soit soumise à trois conditions strictes :

- La mise en place en amont de la délibération d'un projet à la fois cohérent et ouvert, destiné à structurer la réflexion des acteurs autour des exigences fonctionnelles auxquelles le système doit répondre. Cela implique à l'évidence soit une initiative de la Commission soit une proposition articulée émanant d'une ou de plusieurs personnalités. Il faut en tout cas se méfier d'un débat-table rase – éminemment propice à stimuler ce que Gaston Bachelard nommait « l'infini de notre inattention ».

- Le choix de la durée et de l'investissement intellectuel. La prise de conscience et l'appropriation des contraintes ou, à tout le moins, des logiques de fonctionnement du système communautaire par les responsables politiques supposent un effort de concentration sur l'objet considéré qui exige à la fois spécialisation et durée. Il résulte que la démocratie directe est ici illusoire et qu'il faut à la fois que le débat soit porté au sein d'une ou de plusieurs instances parlementaires et organisé dans la durée. Sans doute une douzaine de mois de maturation parlementaire collective ne serait-elle pas de trop pour tenter d'enfermer un tel débat dans le cercle de la raison.

- La procédure doit être ouverte. Juridiquement, il n'est guère imaginable

dans l'état actuel du traité et de son article N de substituer une assemblée constituante à la conférence des États pour l'adoption d'un futur traité. Tout au plus pourrait-on imaginer que, sur la base d'une proposition de la Commission, s'organise sur un mode informel une procédure itérative, imitée de la codécision législative, permettant à l'assemblée des peuples et à la conférence des États de cheminer en convergence. Il conviendrait toutefois de ne pas limiter le tête-à-tête au Parlement européen et aux représentants des gouvernements. Autorités ratificatrices, les parlements nationaux doivent également être associés au processus, et, là encore, pour les besoins de l'exercice, de façon sérieuse, appliquée et continue. Le mieux serait sans doute de constituer une assemblée *ad hoc* composée de parlementaires nationaux et de parlementaires européens, qui se réunirait pendant une année ou plus et serait un foyer de délibération publique sur les questions institutionnelles relayé par toute l'Europe.

b. *L'engagement d'un débat de fond sur l'identité de l'Union européenne.* Les contradictions dans lesquelles se débat aujourd'hui l'Union, qu'il s'agisse du mode d'organisation de l'Europe politique ou de la question de l'adhésion turque ne pourront pas être résolues si ne s'engage pas un débat de fond destiné à éclairer la nature de l'Union européenne, c'est-à-dire tout à la fois à en préciser les responsabilités politiques par rapport à celles des États qui la composent, à en cerner les limites géopolitiques et à en penser les relations avec ce qui lui est extérieur, et d'abord avec les États-Unis. Jusqu'à présent, ce travail de réflexion fondamentale n'a pas été mené parce que la méthode Monnet a conduit

les acteurs de la construction européenne à préférer, non sans raison, l'établissement des célèbres « solidarités de fait » à l'organisation de débats intellectuels à hauts risques, débats dont l'urgence n'apparaissait au demeurant guère évidente pendant toute la période de la guerre froide.

Il en va désormais tout autrement. L'engagement, bien au-delà des frontières politiques *stricto sensu*, d'un débat en profondeur sur les finalités de l'Union européenne, débat qui permettrait aux Européens de dépasser leurs éternelles ratiocinations politico-diplomatiques sur les instruments et les procédures, est devenu une impérieuse nécessité. Il appartient à la fois aux États, aux institutions communes – et en premier lieu à la Commission –, aux militants européens et, plus généralement, aux intellectuels d'Europe et d'ailleurs de conduire ce débat publiquement dans les années qui viennent. Le refuser serait signer l'arrêt de mort à terme rapproché de l'aventure politique européenne. Le moment est venu de briser la dichotomie entre, d'un côté, l'exaltation fantasmatique d'une Europe rêveuse et indéfinie et, de l'autre, la mise en place d'une horlogerie de précision aux ressorts byzantins et à la finalité indéterminée.

En conclusion, on se contentera de faire une observation de calendrier. Les années qui viennent constitueront sans doute pour les Européens la dernière occasion avant longtemps d'éviter que leur rêve ne se dissolve dans un ensemble sans forme, sans frontières et sans contenu. Tout donne à penser, et d'abord la reprise d'une certaine croissance, que

le cycle euro-dépressif qui a entouré la signature du traité de Maastricht et dominé les années 1990 est en passe de se retourner. Tout indique, et notamment la perspective de mise en place de l'euro, que l'attente d'Europe va croître au cours des années prochaines. Le calendrier politique et institutionnel détermine par ailleurs, entre les décisions stratégiques relatives à la mise en place de

l'euro et les élections générales allemandes d'un côté et, de l'autre, la signature des premiers traités d'adhésion, une brève période pendant laquelle les Européens auront une chance, peut-être la dernière, de mettre leur propre pendule à l'heure. Cette chance, qu'ils sachent la saisir car, comme le dit un faux proverbe chinois, « l'occasion n'a pas de cheveux de derrière ».

ANNEXE : LA RÉFORME DE LA COMMISSION

158

Le groupe de travail et la Conférence intergouvernementale se sont presque exclusivement contentés de réfléchir à la composition de la Commission et ne sont d'ailleurs parvenus, sur ce point, à aucun résultat satisfaisant. Il convient à la fois d'élargir le champ de la réflexion à des domaines ignorés par la Conférence et de proposer un modèle cohérent de fonctionnement pour la Commission. La recherche doit s'orienter dans trois directions.

I. LA CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS RESPECTIVES DE LA COMMISSION ET DU CONSEIL

La première devrait se voir établir ou rétablir dans la plénitude de ses attributions fonctionnelles de proposition, d'exécution et de contrôle, le Conseil, autorité représentative de la diversité des États, détenant le monopole des décisions dans le domaine gouvernemental et partageant ce monopole avec le Parlement dans les domaines législatif et budgétaire. Il s'agit là d'une orientation fondamentale, absurdement

contredite par l'institution d'un haut représentant pour la politique étrangère, visant à garantir l'unité et la cohérence d'un pouvoir gouvernemental inévitablement bicéphale, unité et cohérence qui supposent la répartition fonctionnelle des tâches entre le Conseil et la Commission, et doivent éviter un partage des compétences *ratione materiae* entre deux filières gouvernementales parallèles et concurrentes. Cette question n'a rien à voir avec celle d'un renforcement de la Commission par rapport au Conseil. Il s'agit ici de fonder des relations, quel que soit le niveau souhaitable d'équilibre Conseil-Commission, sur une répartition rationnelle des fonctions et non sur un partage artificiel des compétences.

A court terme, il doit s'agir pour la Commission, qui, à travers les négociations commerciales, les politiques de développement et l'aide humanitaire, gère à peu près tout ce qu'il y a de substantiel dans l'action internationale de l'Union, de réorganiser sa part de cette action autour d'un seul responsable (par

exemple un vice-président entouré de commissaires délégués) et de donner à son intervention une dimension beaucoup plus politique qu'aujourd'hui.

II. LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ D'INTERVENTION ADMINISTRATIVE DE LA COMMISSION

L'élargissement de l'Union européenne, qui tend à devenir un ensemble très hétérogène de près de 500 millions d'habitants, va poser des problèmes croissants de relations entre le centre et la périphérie. Ces problèmes sont de deux ordres : la distance, qui interdit de prétendre régenter l'Union européenne, et en particulier la gestion des fonds communautaires, à partir de Bruxelles ; l'hétérogénéité, terme pudique pour désigner les faiblesses immenses de l'encadrement administratif dans une partie croissante du territoire de l'Union.

Il est clair que la mise en œuvre du principe de subsidiarité dans le domaine de la gestion constitue une réponse adéquate aux problèmes posés par la distance, mais ne permet en aucune façon de relever le défi de l'hétérogénéité. La seule réponse, aujourd'hui refusée par la quasi-totalité des gouvernements, passe non seulement par le renforcement et l'unification des moyens de contrôle donnés à la Commission, mais aussi par la mise en place dans les États membres de services administratifs communautaires déconcentrés chargés de gérer, au plus près des bénéficiaires, la répartition des crédits et d'en contrôler l'utilisation par les États membres.

III. LA RÉORGANISATION DU COLLÈGE : DÉSIGNATION, COMPOSITION, STRUCTURATION INTERNE

a. L'héritage

Le fonctionnement de la Commission a reposé jusqu'à présent sur la combinaison d'un *principe*, d'une *ambiguïté* et d'une *précaution*.

Le principe, c'est celui de la collégialité, qui suppose à la fois un nombre relativement restreint de commissaires et une parfaite égalité entre eux. L'ambiguïté touche aux relations qu'entretient chaque commissaire avec le gouvernement de son État d'origine : le traité fait en effet obligation d'indépendance aux commissaires, mais les modalités de leur désignation maintiennent un cordon ombilical évident entre chaque membre de la Commission et l'autorité gouvernementale dont il procède. La précaution vise, en accordant aux grands États deux commissaires, à corriger les distorsions résultant de l'égalité entre commissaires dès lors qu'elle se combine avec le maintien d'un lien représentatif informel mais fort entre chacun de ceux-ci et leur pays d'origine.

Dès que la Communauté a dépassé les dix membres, soit au milieu des années 1980, cet équilibre complexe a commencé de se dégrader. L'accroissement du nombre des commissaires a rendu de plus en plus difficile l'exercice réel de la collégialité, ce qui a contribué à « renationaliser » la fonction de commissaire, renationalisation d'autant plus vigoureuse que les nouveaux membres n'ont pas, tant s'en faut, les mêmes réflexes communautaires que les anciens et que l'humeur générale des années 1990 est à

ce que Hélène Carrère d'Encausse nomme « la vengeance des nations ». L'affaiblissement politique et le fractionnement administratif de la Commission constituent le terme logique de cette évolution fâcheuse.

b. Amsterdam

Le conseil d'Amsterdam faute d'avoir réfléchi en termes fonctionnels à la question s'est engagé confusément et sans vraiment conclure dans une voie sans issue : l'exaltation, à peine voilée, d'une logique de représentation matérialisée par le droit proclamé de chaque État à avoir « son » commissaire, et la remise en cause de l'équilibre par la suppression du second commissaire pour les grands États. Orientation contradictoire qui ne peut conduire à terme rapproché qu'à remettre en cause les prérogatives de la Commission, ainsi transformée en Coreper *bis* votant à la majorité simple et inévitablement contestée pour son manque de représentativité par les grands États, tels le Royaume-Uni, l'Allemagne fédérale ou la France, dont les commissaires ne pèseraient ensemble guère plus, au moins juridiquement, que ceux des trois pays Baltes !

Toutefois, il est juste d'ajouter que, dans ce domaine, l'irréparable n'a pas été commis à Amsterdam puisque, si l'article 1^{er} du protocole relatif aux institutions dans la perspective de l'élargissement engage l'Union dans la mauvaise voie, son article 2 prévoit à terme rapproché un réexamen d'ensemble des institutions, tandis que le traité renforce à la fois les pouvoirs du président dans la désignation des autres membres du Collège et son autorité politique par l'investiture parlementaire dont il béné-

ficiera et que les conclusions du conseil européen d'Amsterdam prévoient des mesures de restructuration internes de la Commission.

c. Le choix

Les choix fondamentaux sont devant nous et doivent être faits dans un sens différent de ce qui a été envisagé à Amsterdam. La réforme suppose la prise en compte d'une double incompatibilité : incompatibilité entre la collégialité et un nombre élevé de commissaires, incompatibilité entre l'égalité absolue des États membres et le maintien d'un lien représentatif fort entre chaque commissaire et son État d'origine. Il faut donc choisir entre deux modèles :

- *Le modèle français* d'une Commission réduite à neuf ou dix membres, qui maintient tout à la fois l'égalité entre commissaires, chacun disposant du même droit de vote, l'égalité entre États membres, assurée par la rotation, et le caractère collégial, garanti par le petit nombre – mais qui suppose la rupture de tout lien représentatif entre chaque État membre et les commissaires (nombre de commissaires inférieur à celui des États membres, nomination et révocation éventuelle des commissaires par le président). Ce système, assurément le plus communautaire, présente toutefois les deux inconvénients majeurs suivants : il réduit à l'excès l'encadrement politique de la Commission et sa capacité de projection sur le terrain de ses membres ; il implique une rupture complète de continuité à l'intérieur de l'institution tous les cinq ans.

- *Le modèle traditionnel rénové* qui suppose trois choses :

– la présence d'un national de chaque État à la Commission au titre, plus ou moins inavoué, de la « représentation » et de deux commissaires pour les grands États au titre, un peu plus avoué, de l'« équilibre » ;

– le maintien de l'égalité formelle entre tous les commissaires, telle qu'elle est organisée par l'article 163 du traité (délibérations acquises à la majorité simple des membres) ;

– la reconstitution d'un pouvoir collégial de fait, constitué par le président et un petit groupe de commissaires ou de vice-présidents auprès desquels les

autres membres seraient placés en qualité de commissaires délégués.

Il s'agirait en somme d'inventer une cote bien taillée entre une logique gouvernementale qui autorise le nombre – mais suppose la hiérarchie entre les membres du groupe – et une logique collégiale qui suppose le petit nombre et exige l'égalité. Pour qu'un tel système fonctionne harmonieusement, il est toutefois essentiel que le groupe restreint de commissaires soit constitué par le président et non élu par la base : ils doivent être *top down* et non *bottom up*.