

Les Europes de Joschka Fischer

Mario Dehove

Professeur associé à Paris XIII

Par son discours qu'il a voulu visionnaire, prononcé le 12 mai 2000 à l'Université Humboldt de Berlin, Joschka Fischer a relancé au plus haut niveau politique la réflexion sur le destin de l'Europe. Non pas sur ses projets à court terme et les aménagements institutionnels qu'ils exigent, mais sur sa configuration finale, son point d'aboutissement.

La proposition du ministre des Affaires étrangères allemand soulève trois séries de questions. La première est celle de son opportunité alors que vient d'être ouverte une conférence intergouvernementale difficile à l'ambition beaucoup plus modeste, mais dont l'issue est déterminante pour l'avenir immédiat de la construction européenne. La deuxième est celle de son originalité sur un sujet amplement traité et débattu avec passion dans ses moindres détails et tout particulièrement par rapport aux propositions allemandes faites en 1994 par K. Lamers et N. Schäubler¹. La troisième, enfin, est celle de la cohérence du modèle institutionnel proposé et de son aptitude à surmonter les tensions que risque de rencontrer la construction européenne dans sa progression future.

Fallait-il ouvrir maintenant ce débat sur les fins de l'Europe ? Le gouvernement français² a estimé que non, avec des arguments qui ne sont pas sans valeur. Il est vrai, en effet, que les trois points mis à l'ordre du jour de l'actuelle Conférence intergouvernementale appelés le « reliquat d'Amsterdam » et sur lesquels la précédente CIG avait échoué sont stratégiques³ : la composition de la Commission, la pondération des voix au Conseil et le champ de la majorité qualifiée, constituent les pierres d'angle de l'édifice européen. Le point d'équilibre entre ses éléments supranationaux et ses éléments intergouvernementaux en dépend directement. De plus, ces trois questions doivent être résolues avant le prochain élargissement. Sinon, l'augmentation du nombre des États membres et l'accroissement de leurs disparités exposerait la mécanique européenne au risque de blocage pratique. L'Union serait placée sous la menace constante d'un chantage à l'obstruction ou d'une prise d'otage politique comme l'Autriche vient déjà d'en montrer la virtualité dans l'affaire Haider. Toutes les possibilités de réforme des institutions dans les conditions juridiques actuelles qui exigent l'unanimité paraîtraient aléatoires après l'élargissement. Elles sont d'ailleurs bien difficiles aujourd'hui comme la négociation d'Amsterdam l'a montré. Enfin, nul doute qu'élargir le champ de la négociation institutionnelle à d'autres sujets pourrait compromettre son succès sur ces trois questions limitées mais prioritaires et en quelque sorte détachables. D'ailleurs, le ministre des Affaires étrangères allemand, dans son discours et dans ses commentaires ultérieurs, a pris grand soin de ne pas paraître s'opposer à la position française. Il a explicitement distingué ses propositions de la position allemande sur la question du champ de la négociation, a insisté sur le caractère non officiel de ses propositions et souligné le fait qu'elles constituaient des vues pour le long terme.

Pourtant, trois arguments capitaux vont à l'encontre de cette logique de bon sens. D'abord, la raison invoquée pour justifier le caractère prioritaire de la négociation sur le reliquat s'applique avec encore plus de force à la question autrement difficile des structures et des objectifs de long terme de l'Europe dès lors qu'il est tout à fait inconcevable que le champ de la majorité soit étendu à ces questions fondamentales : la refonte ambitieuse des institutions regardée comme nécessaire par la France comme par l'Allemagne se heurtera inévitablement, si elle n'est pas faite préalablement à l'élargissement, à la divergence, croissante avec celui-ci, des conceptions des États membres sur l'Europe du futur et des intérêts à la construire. Et plus encore peut-être, en raison du simple fait qu'en se dispersant géographiquement et en multipliant les différences entre ses voisinages, l'Europe diversifiera les intérêts géopolitiques que chaque État membre pourrait escompter tirer de l'intégration européenne. Elle se heurtera ainsi à l'inégale culture du compromis des États membres qui est à la fois la condition et le produit de l'intégration européenne et qui ne s'acquiert qu'avec le temps et l'expérience.

Ensuite, l'élargissement ne va pas seulement affaiblir l'efficacité pratique des institutions européennes en alourdissant leurs procédures et en allongeant leurs délais de fonctionnement, il va surtout éroder les fondements mêmes de leur légitimité⁴.

¹ Lamers K., Schäuble N. : *Réflexions sur la politique européenne, CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1^{er} septembre 1994.*

² Voir par exemple : « Réponse à Joschka Fischer », Hubert Védrine, *Le Monde*, 11-12 juin 2000.

³ *Le rapport parlementaire de Gérard Fuchs, « La réforme des institutions de l'Union européenne », rapport d'information n° 2242, déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, 9 mars 2000, présente de façon complète et avec hauteur de vue les enjeux à la fois pratiques et politiques de ces trois questions institutionnelles.*

⁴ *Sur ce point, on pourra se reporter aux développements convaincants du rapport parlementaire de Gérard Fuchs cité ci-dessus.*

Plus nombreuse, la Commission verra sa collégialité s'affaiblir encore davantage et avec celle-ci son indépendance et sa capacité d'initiative, qui sont les seules sources de son autorité. Le Conseil européen perdra de sa cohésion qui est au principe de sa puissance. La présidence tournante perdra progressivement ses vertus intégratrices. Les organes dont la légitimité sera la moins directement atteinte seront ceux dont le caractère supranational est le plus fort – le Parlement, la Cour de justice et la Banque centrale européenne – ce qui ne manquera pas de créer un déséquilibre entre les éléments supranationaux et intergouvernementaux de l'Union lui-même susceptible de rejaillir sur la légitimité de l'édifice institutionnel dans sa totalité.

Or, l'incidence négative de l'élargissement sur la légitimité des institutions ne saurait être compensée par un simple aménagement interne de leur composition ou de leurs règles de fonctionnement. Elle ne pourra être corrigée que par une redéfinition d'ensemble de leur fonction, de leurs rapports et de leur pouvoir.

Enfin, la réforme de l'Union européenne n'est pas seulement rendue nécessaire par le seul fait que des institutions conçues pour six et peu modifiées depuis ne peuvent fonctionner à trente. Les missions confiées à l'Europe se sont aussi multipliées et elles exigent de ces institutions, comme nous le montrerons ultérieurement, des aptitudes nouvelles qui dépassent largement la portée des réformes qui pourraient être impulsées à partir du seul reliquat.

La France et l'Allemagne, et d'autres États membres, ont pris progressivement conscience que la prochaine négociation sur les institutions ne serait pas à la hauteur des enjeux actuels si elle était limitée aux seuls trois points du reliquat. Craignant de compromettre l'acquis voire de déclencher un processus de fractionnement irréversible, ils ont élargi le champ de la négociation à l'épineuse question des coopérations renforcées⁵. Mais cette extension ne saurait à elle seule apporter une solution à l'ensemble des questions institutionnelles qui se posent à l'Europe, au-delà du reliquat. Et la réforme des coopérations renforcées a de telles implications et est porteuse de tels risques d'éclatement et d'affaiblissement qu'elle ne saurait être conçue sans danger indépendamment d'une réforme complète du système institutionnel européen.

De nouvelles thèses allemandes

À maints égards, les propositions de Joschka Fischer s'inscrivent dans la continuité de celles qui ont été défendues par Schäuble-Lamers dans le document qu'ils ont publié juste avant la dernière Conférence intergouvernementale qui a débouché sur le traité d'Amsterdam⁶. Elles reposent, les premières comme les secondes, sur trois thèses principales : l'élargissement est la principale raison qui rend absolument nécessaire une réforme des institutions ; cette réforme ne peut emprunter d'autre chemin que celui du fédéralisme entendu dans le sens très large de philosophie politique plus que de modèle institutionnel ; la différenciation durable est dans la nature même de la construction européenne.

Les similitudes sont telles que certains ont vu dans cette continuité la manifestation d'une relation spécifique de l'Allemagne à l'État-nation, voire au nationalisme, conséquence du non-aboutissement de la révolution de 1848 dont l'hitlérisme serait en quelque sorte la manifestation opposée⁷.

Pourtant, les réactions françaises aux deux propositions ont été très différentes. Le papier de Schäuble-Lamers a suscité en France une réaction d'hostilité quasi générale, seul Jean-Louis Bourlanges se demandant dans un article publié dans le journal « Le Monde » s'il ne fallait pas répondre « oui » aux Allemands. Le discours de Joschka Fischer a été beaucoup mieux accueilli non seulement par les partis de la coalition gouvernementale actuelle, à l'exception du Mouvement des citoyens, mais aussi par une large partie de la famille politique traditionnellement « souverainiste » du Président de la République⁸ et par le Président de la République lui-même⁹.

Le contexte international et national dans lequel s'inscrivent ces propositions a changé, ce qui explique pour partie le lent rapprochement des vues françaises et des thèses allemandes et la progressive appropriation par les Français de la notion de fédéralisme.

⁵ À l'initiative des gouvernements allemand et français, le traité d'Amsterdam autorise que certains États organisent entre eux dans certains domaines des coopérations auxquelles les autres États peuvent ne pas participer (par exemple dans le domaine social ou fiscal, ou encore de la sécurité intérieure). Les conditions pour que de telles coopérations puissent être mises en œuvre sont très restrictives, notamment elles doivent être autorisées pour tous les États membres à l'unanimité et elles doivent impliquer au moins une majorité d'États membres. En outre, elles ne sont pas autorisées dans le domaine de la politique étrangère commune, où le mécanisme de l'« abstention constructive » lui a été substitué.

⁶ Lamers K., Schäuble N., précité.

⁷ Cf. le débat Fischer-Chevènement, *Le Monde* du 21 juin 2000, ainsi que l'article de Giuliano Amato publié par *Le Monde*, le 24 mai 2000.

⁸ Pierre Lelouche, « Chiche, Joschka Fischer », *Le Monde*, 18 mai 2000.

⁹ « Notre Europe », discours prononcé par Jacques Chirac devant le Bundestag, Berlin, 27 juin 2000.

Mais si la France a reçu différemment le discours de Fischer et le papier de Schäuble-Lamers, c'est aussi parce que, malgré les apparences, sur les deux questions centrales de l'élargissement et du fédéralisme, des différences importantes séparent le ministre vert des responsables politiques démocrates-chrétiens.

L'élargissement

C'est bien, pour Schäuble-Lamers comme pour Fischer, la question des conséquences de l'élargissement sur la construction de l'Europe politique qui est au cœur de la problématique actuelle de la réforme des institutions européennes. Mais pour les premiers, l'Europe politique c'est l'Europe de la grande politique, de la politique par excellence, c'est-à-dire de la politique étrangère : il fallait rapidement donner à l'Allemagne, à travers une Europe unie et renforcée, la possibilité d'assurer sa sécurité extérieure dans les conditions nouvelles de l'après-guerre froide par d'autres moyens que ceux qu'elle avait utilisés dans le passé et que sa position géographique de puissance du milieu lui imposait. Pour le second, c'est davantage l'Europe de la politique intérieure, c'est-à-dire la politique budgétaire, la politique monétaire et surtout la politique sociale.

Ces différences sur le contenu de ce qu'il faut entendre par Europe politique peuvent s'expliquer par le recul historique et les leçons que l'on peut tirer des événements qui sont intervenus depuis la conclusion du traité de Maastricht et la réflexion de Schäuble-Lamers.

D'un côté, l'échec du pilier « PESC » montrait les difficultés internes que les pays européens rencontrent lorsqu'ils veulent définir une politique étrangère commune et a fortiori une politique de sécurité commune, en dépit d'une volonté politique réelle et d'un contexte international plutôt favorable : l'instabilité de l'environnement de l'Union ne lui donnait-elle pas l'opportunité – à sa mesure régionale – de mettre en œuvre *in vivo* la politique étrangère et de sécurité commune lancée à Maastricht ? Il suggérait qu'il est très aléatoire, comme Schäuble-Lamers pouvaient avec beaucoup d'autres le penser au moment où ils rédigeaient leur papier, que la politique étrangère et de sécurité commune devienne rapidement le moteur de l'intégration européenne. Et il montrait que si la PESC se réalisait, ce serait, avant longtemps, sous une forme intergouvernementale.

D'un autre côté, des dysfonctionnements graves déséquilibraient progressivement le processus de décisions communautaire : la Commission perdait progressivement de sa collégialité, les commissaires et les directions tendaient à s'autonomiser ; le Conseil, et d'abord le Conseil « Affaires générales », n'était plus en état d'assurer la cohérence nécessaire à l'action de l'Union ; le Conseil européen éprouvait de plus en plus de difficultés à exercer son rôle de stratège. Et cette crise traduisait le fait que les États membres, à Maastricht puis à Amsterdam, n'étaient pas parvenus à donner à l'Union les ressources institutionnelles qu'exigeaient les nouvelles missions qu'ils leur avaient confiées. On ne gère pas une monnaie unique, on ne mène pas une politique étrangère, on ne bâtit pas une défense, on ne coopère pas en matière de justice et de police, on ne fait pas l'Europe sociale comme on construit un marché unique. La construction européenne touchait bien là aux limites de la dynamique incrémentale et fonctionnelle qui a joué un grand rôle dans la construction européenne jusqu'à maintenant, à côté, il ne faut pas l'oublier, des négociations intergouvernementales sans lesquelles rien n'est possible.

Tous ces domaines nouveaux exigeaient en effet une confiance accrue entre les États membres, une coopération plus constante, un contrôle mutuel plus étroit, une cohérence plus grande, une cohésion plus profonde.

Ce qui pouvait être fait par l'adoption de normes communes, devait maintenant l'être par la prise de décision discrétionnaire conjointe car il s'agissait moins de ne pas se nuire mutuellement que d'agir ensemble¹⁰.

C'est en ce sens – inadaptation aux coopérations régaliennes et aux nouvelles formes de coordination économiques et sociales – qu'il faut entendre que l'Union européenne se trouve confrontée à la nécessité de passer à la construction politique au sens où J. Fischer le comprend, contrairement à Schäuble-Lamers.

Le fédéralisme

Dans le papier Schäuble-Lamers était exposée une conception du fédéralisme fortement teintée de supranationalisme¹¹. Joschka Fischer met au contraire délibérément l'accent sur la pérennité des États-nations, en insistant notamment sur le fait que l'intégration des États membres dans l'Union ne saurait être comparée à

¹⁰ Pour une caractérisation théorique rigoureuse de ce changement de régime de la construction européenne, on pourra se référer à F.W. Scharpf, « Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States », *Governance in the European Union*, Sage Publications, Londres, 1996, et à N. Thygesen, « Coordination of National Policies », in Peter Newman, Murray Milgate ; John Eatwell (Eds), *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, vol. I, Mac Millan Press, Londres, 1992, p. 458-461.

¹¹ « Si l'Allemagne doit présenter sa position clairement et sans équivoque, la France, à son tour, est appelée à en faire autant. Elle doit corriger l'impression donnée : s'il n'y a aucun doute en effet sur son désir fondamental de poursuivre l'intégration européenne, elle se montre souvent indécise lorsqu'il s'agit de prendre des mesures concrètes à cet effet, l'idée ayant toujours cours qu'il est impossible de renoncer à la souveraineté de l'État-nation, alors que celle-ci ne constitue depuis longtemps plus qu'une enveloppe vide ».

celle des États fédérés dans une fédération. L'Union européenne ne ressemblera, dans son esprit, à aucune des formes connues de fédéralisme¹². Elle ne convergera pas, notamment, vers une conception de fédéralisme qui s'inspirerait du modèle institutionnel allemand que les Français regardent comme trop centralisateur pour l'Europe et trop décentralisateur pour la France.

Il a été reproché au ministre allemand de présenter l'Union européenne actuelle comme une confédération en dépit des éléments de supranationalité qu'elle renferme depuis sa naissance et qui se sont renforcés avec les progrès de l'intégration. Il faut sans doute voir dans cette présentation moins la traduction d'une méconnaissance de l'Union, ou du fédéralisme, que l'expression de la conviction que l'Union ne se distinguera réellement d'une coagulation d'États, non pas comme le pensait Jean Monnet après que les peuples auront atteint un certain degré de fusion, mais après que l'Union se hissera au rang d'une entité politique dotée d'une capacité d'agir suffisante. Cette vue est cohérente avec la thèse, au demeurant très discutable, qu'il défend de l'épuisement de la méthode Monnet puisque celle-ci est tout entière sous-tendue par l'idée que tant que la fusion des peuples n'aura pas été réalisée, l'Europe se distinguera de l'État-nation et de la confédération par la coexistence en son sein d'éléments intergouvernementaux et d'éléments supranationaux.

Mais ce débat pourrait être purement symbolique et nominal dès lors qu'avec la diversification extrême du contenu du concept de fédéralisme et des formes concrètes qu'il tend à prendre, il est plus aisé de le définir négativement par ce qu'il n'est pas – l'État-nation centralisé – que positivement par des systèmes institutionnels précis.

Le fédéralisme apparaît de plus en plus comme un faux débat¹³ que Joschka Fischer n'a peut-être pas dissipé avec suffisamment de netteté par l'insistance qu'il a mise à rappeler que l'Europe sera nécessairement fédérale.

En outre, la grande faiblesse, sur cette question du fédéralisme, du discours de Joschka Fischer tient au fait qu'il fait sienne la thèse habituelle que le fédéralisme s'identifie au principe de subsidiarité.

La subsidiarité est une fausse solution à la question de la souveraineté, en dépit de son apparence logique. Les États membres se mettraient facilement d'accord aujourd'hui sur ce qui, domaine par domaine, relève d'un point de vue fonctionnel d'une action principalement nationale et sur ce qui doit faire l'objet d'une coopération européenne ou d'un transfert aux institutions communautaires. Mais la méfiance qui subsiste entre eux, l'attachement légitime qu'ils portent à leurs préférences nationales, notamment en matière de solidarité, les divergences qui les opposent sur les équilibres qu'il convient de déterminer entre les fins souvent multiples des politiques publiques, les appréciations différentes qu'ils portent sur l'efficacité relative des instruments de ces politiques, les divisent davantage que la répartition des compétences entre les États membres et l'Union selon le principe de subsidiarité.

Ce qui freine la construction européenne, c'est moins la question de la souveraineté en soi, des principes fonctionnels de son partage entre l'Union et les États membres, que celle des conditions de son exercice par l'Union et par les États membres. D'où il découle que les compétences communautarisées, qu'elles soient exclusives ou non, sont toujours finalisées (contrairement à l'État-nation sauf de plus en plus en ce qui concerne les droits fondamentaux) et judiciarisables. Ainsi, la politique de la concurrence et la politique monétaire qui comptent parmi les politiques européennes les plus importantes, n'ont été transmises à l'Europe qu'assorties d'objectifs stricts figurant dans le traité, dont le respect était placé sous le contrôle de la Cour, ou sous le contrôle des États membres. A contrario, nombre d'autres politiques européennes prévues dans le traité n'ont jamais dépassé le stade de l'intention, comme la politique des transports, faute d'institutionnalisation précise de leurs objectifs et des conditions de leur exercice en commun, ou sont restées très en deçà des objectifs généraux fixés dans le traité, comme la politique sociale.

Mais cette contrainte, qui est une de celles qui sont les plus caractéristiques de l'intégration européenne, pouvait être facilement respectée pour les matières touchant à l'intégration structurelle, comme l'intégration de la politique commerciale ou de la politique de la concurrence, qui se fait principalement par la définition de normes communes.

Les difficultés s'accroissent, comme la monnaie unique l'a clairement montré, lorsque l'intégration atteint des domaines touchant à ce qui dans les États-nations relève moins de la norme et des politiques structurelles que de la décision et de l'action gouvernementale, moins du Parlement (ou de la Constitution) que de l'exécutif.

Ainsi, dès lors que les gouvernements ont chargé l'Union européenne d'organiser des actions communes de caractère plus gouvernemental, il importe avant tout de progresser sur la manière selon laquelle les objectifs de ces actions communes peuvent être définis collectivement et sur les moyens de garantir que chaque État donne à son action les orientations sans lesquelles l'objectif commun ne saurait être atteint.

Il en résulte que c'est sans doute plus dans le domaine de la définition des principes directeurs des politiques communes et des procédures décentralisées de leur mise en œuvre que dans celui de la protection de la

¹² Il convient de noter que dans leurs dernières propositions Schäuble et Lamers ont fortement infléchi leur conception de l'Europe vers une version plus intergouvernementale du fédéralisme.

¹³ J.-C. Casanova, *Le Monde*, 24 mai 2000.

subsidiarité qu'un texte de niveau constitutionnel, élargi aux objectifs des politiques économiques et sociales, constitue un outil juridique très important pour la future architecture institutionnelle de l'Europe et différent de ce qu'il est habituellement dans les actes juridiques nationaux tels qu'ils existent aujourd'hui. Ce fédéralisme exécutif, comme le débat sur la monnaie unique l'a, là encore, bien montré, suppose non pas de dépolitiser l'exercice des compétences transmises à l'Europe – comment cela pourrait-il se faire ? – mais de faire autrement de la politique pour pouvoir la faire ensemble. Telle est la question essentielle de la construction de l'Europe politique. Cette question-là est complètement nouvelle.

Les propositions institutionnelles

Elles se composent de deux volets : un ensemble de propositions proprement institutionnelles portant sur les compétences et la composition des organes de l'Union ; une proposition relative à la dynamique européenne portant sur la différenciation durable des degrés d'intégration des États membres.

Quelle architecture institutionnelle pour l'Europe du futur ?

Deux grandes stratégies s'offrent en vérité aux Européens. La première repose sur l'idée que l'architecture européenne mise en place à Rome était un compromis institutionnel temporaire spécifique à la méthode Monnet qu'il convient de dépasser en séparant clairement les éléments supranationaux des éléments intergouvernementaux. Il s'agit alors de procéder à trois réformes institutionnelles : d'une part, transformer la Commission en un gouvernement supranational et renforcer le caractère de chambre des peuples du Parlement européen ; d'autre part, transformer le Conseil en un sénat des États sur le modèle américain ou sur le modèle allemand ; enfin, pour garantir l'équilibre entre les deux foyers de la souveraineté, et donc protéger la pérennité des États membres, assortir cette spécialisation des organes d'une stricte codification des pouvoirs respectifs des États membres et de l'Union par le recours au principe de subsidiarité (cf. supra). Ce modèle, qui s'inspire des fédéralismes existants, a déjà été proposé par le Parlement européen à l'initiative de M. Spinelli sous la forme d'un projet de constitution détaillé. C'est celui qui sous-tendait la proposition Schäuble-Lamers. C'est, dans ses grandes lignes, celui auquel semble se rallier M. Fischer.

Deux différences fort importantes, bien qu'elles puissent apparaître mineures, destinées à préserver le rôle éminent des États-nations dans la construction européenne, sont introduites par J. Fischer. Il importe de bien en évaluer les implications.

La première différence est de transformer le Parlement européen en chambre des députés élus appartenant en même temps aux parlements nationaux, afin « d'éviter tout antagonisme entre les parlements nationaux et le Parlement européen, entre États-nations et Europe » (sans que l'on sache d'ailleurs, à ce stade, si les députés seront élus par leurs pairs ou par les peuples, ni pour quel mandat).

La seconde concerne l'exécutif. Elle se présente comme une alternative. Elle consiste soit à envisager l'hypothèse de transformer le Conseil européen en exécutif de l'Union, soit, dans le cas où plus classiquement c'est la Commission qui forme l'exécutif, de doter son président de pouvoirs exécutifs forts et de le faire élire directement par les citoyens des États membres.

Ces deux propositions visent bien à surmonter les deux principaux obstacles que rencontre aujourd'hui l'application des modèles fédéraux existants à l'Union : l'insuffisante « fusion » des peuples européens qui est à la racine de la faible légitimité du Parlement européen, d'une part, et d'autre part, la volonté inentamée des gouvernements des États membres à participer directement à la fonction exécutive.

Si c'est la première hypothèse de constitution de l'exécutif (autour du Conseil européen, avec la renationalisation des parlementaires européens) qui est retenue, tout élément de supranationalité est pratiquement ôté aux institutions de l'Europe. Ce brutal recul pourrait bien enlever définitivement à la construction européenne toute chance de s'accomplir sous la forme d'une intégration plus resserrée des populations, d'une solidarité plus grande entre les Européens, voire d'une « fusion » des peuples sans que celle-ci prenne nécessairement la forme de la constitution d'une nation européenne. Retirer cet avenir possible à la construction européenne pourrait en briser net l'élan. Mais de plus l'insuffisant degré de supranationalité des institutions empêchera l'extension du champ de la majorité qualifiée, voire entraînera son recul, car les États membres n'acceptent de se voir mis en minorité au Conseil sur une proposition qu'à condition que la décision prise par la majorité soit en quelque sorte ratifiée par des institutions porteuses d'une légitimité supranationale. Imagine-t-on, dans le cas où la France serait mise en minorité au Conseil, les députés français du Parlement français composant le Parlement européen ne pas faire bloc pour confirmer la position de leurs représentants gouvernementaux au Conseil ? Quelle serait alors la légitimité de cette décision aux yeux des citoyens français ? L'expérience non réussie de la construction en « piliers » l'a bien montré : il existe un lien étroit entre l'intervention de la Commission et du Parlement dans la procédure de décision et l'acceptation par les États membres du jeu de la règle de la majorité dans les enceintes interétatiques.

Cette manière stratégique de penser l'Europe politique adoptée par M. Fischer n'est pas la seule. Il en existe une autre qui consiste à renforcer la synthèse entre les éléments supranationaux et les éléments

intergouvernementaux. Et dans cette perspective, il s'agirait moins d'abandonner la méthode de Jean Monnet que de tenter de la parachever.

C'est dans cette voie que, dans le cadre du Commissariat général du Plan, une commission composée d'experts et de responsables français présidée par le professeur Jean-Louis Quermonne, a porté sa réflexion¹⁴.

Il importerait avant tout alors d'instituer l'élection par les Chefs d'État et de gouvernement d'un président permanent du Conseil européen afin de donner une représentation internationale clairement identifiable à l'Union et de raffermir la cohésion et l'efficacité d'une institution qui assure aujourd'hui avec la Commission des fonctions d'impulsion et d'arbitrage éminentes, et qui joue un rôle majeur dans la définition des grandes orientations des politiques de l'Union.

L'exercice de la fonction gouvernementale dans l'Union continuerait à résulter d'une association étroite des gouvernements nationaux et des institutions de l'Union. Elle impliquerait le renforcement de l'aptitude du Conseil et de la Commission à préparer et prendre conjointement des décisions par le rapprochement de leurs structures et la synchronisation de leur fonctionnement, sans que la Commission se transforme en exécutif ni le Conseil en sénat des États. En conséquence, le Conseil affaires générales, composé des ministres des Affaires européennes, serait rendu permanent et la Commission, délestée de ses tâches administratives, serait recentrée sur sa fonction politique.

Parallèlement au renforcement de cet exécutif bicéphale, il serait nécessaire d'un même geste de raffermir la légitimité et la responsabilité du Parlement européen : d'une part, par l'élection du Parlement européen sur la base de listes plurinationales établies à l'échelle de l'Union ; d'autre part, par la reconnaissance au Conseil européen, sur proposition de la Commission, du droit de dissoudre le Parlement européen.

La différenciation durable et le centre de gravité

J. Fischer reprend donc sous un terme que nous avons nous-mêmes utilisé – celui de « centre de gravité »¹⁵ – la proposition élaborée sous l'appellation de « noyau fort » par K. Lamers et N. Schäuble en 1994. Quel contenu précis donne-t-il à une notion qui a perdu de sa netteté à force d'être utilisée dans des sens différents ?

Avec la monnaie unique, Schengen et l'Europe sociale, pour ne citer que les principaux exemples, l'Union européenne a progressivement pris conscience des avantages qu'offrirait l'intégration différentielle, c'est-à-dire la possibilité ouverte à certains États membres de constituer ce que le traité d'Amsterdam a appelé des « coopérations renforcées ».

En laissant aux États membres, sous certaines conditions collectivement fixées et acceptées, la possibilité de ne pas participer à certaines des coopérations dans lesquelles d'autres États membres souhaitent s'engager, ce mécanisme pratiquement inexistant dans les États nations est cohérent avec la nature de « fédération d'États » d'une Union qui agit davantage par la persuasion que par la contrainte.

Mais en imposant dans le traité des conditions restrictives à la mise en œuvre des coopérations renforcées, l'Europe, par crainte de la désunion, en a singulièrement limité la portée pratique.

Il importe donc d'abord d'assouplir les règles de constitution des « coopérations renforcées », afin de rendre plus facile leur adoption par les États membres qui le souhaitent et de les étendre aux domaines dont elles sont aujourd'hui exclues, en premier lieu la politique étrangère et de sécurité commune.

Partant de là, J. Fischer insiste sur le risque de dilution et de dispersion que fait courir à l'Europe la généralisation souhaitable de la différenciation.

Une Union composée de quinze États membres, peu différents, vouée essentiellement à piloter des convergences structurelles, et soudée par les solidarités de la guerre froide, avait assez de force d'attraction pour qu'aucun État membre ne s'expose au risque de s'affaiblir en s'excluant de coopérations réussies.

Il pourrait ne pas en être de même pour une Union beaucoup plus nombreuse et chargée de missions plus gouvernementales.

La multiplication probable des différenciations sectorielles ou locales (les coopérations renforcées) rend donc nécessaire l'émergence d'un pôle de cohésion politique et de cohérence fonctionnelle apte à maintenir l'Europe rassemblée en dépit de ses fractionnements.

De ce qui doit être la mission première de ce centre de gravité découle naturellement l'unique condition qui doit être posée pour qu'un État membre puisse en faire partie : participer à toutes les coopérations renforcées. Ne doit jouer aucune prérogative de taille ou d'ancienneté des États membres. Ce centre de gravité ne doit pas être une tentative détournée de doter l'Europe d'un « directoire des grands ». Et toutes les politiques communes doivent être placées sur le même rang¹⁶. Comment sinon justifier devant les Européens une hiérarchie entre la monnaie unique, l'Europe sociale, l'Europe de la sécurité, celle des droits fondamentaux ? Il importe aussi que les États membres qui s'engagent à participer à toutes les coopérations mais ne le peuvent pas pour des raisons à

¹⁴ Quermonne J.-L., Andréani G. et Dehove M., « L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces », Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1999.

¹⁵ Cf. rapport Quermonne cité ci-dessus.

¹⁶ Cette conception est aussi celle qu'a défendue J. Chirac dans son discours à Berlin du 27 juin 2000.

caractère technique, soient membres à part entière de ce « centre de gravité », quitte à ce que l'Union intervienne davantage dans le processus de convergence destiné à leur permettre d'intégrer les coopérations renforcées dont ils sont temporairement exclus¹⁷.

La question qui se pose à partir de là est celle des formes institutionnelles qu'il convient de donner à ce centre de gravité.

J. Fischer avance l'idée que ce seront, précisément, les institutions fédérales qu'il propose. Il inscrit donc la constitution de ce centre de gravité dans la dynamique européenne et en fait l'instrument principal du basculement d'une dynamique économique vers une dynamique politique : par l'accumulation de coopérations renforcées politiques l'Europe sera conduite à couronner l'intégration économique par l'intégration politique et ce parachèvement prendra nécessairement la forme d'un saut ; dès lors ce centre de gravité sera constitué des États membres qui accepteront de faire ce saut et qui, à ce titre, seront naturellement tout désignés pour définir ce que devront être les institutions nécessaires à cette Union politique ; et comme ces institutions ne sauraient non plus s'inscrire dans la continuité des précédentes, il appartiendra au centre de gravité d'élaborer un traité dans le traité.

Ce modèle soulève de difficiles questions institutionnelles : quelles seront les institutions de cette partie de l'Europe formée par les États membres qui n'appartiendront pas au centre de gravité ? Comment les articuler avec celles du centre de gravité ?¹⁸ Il sous-estime l'urgence de la nécessité de doter l'Europe dès maintenant des institutions lui permettant d'exercer les fonctions politiques qui lui incombent d'ores et déjà. Il opère une rupture dans la dynamique européenne qui peut être salutaire mais qui peut aussi se traduire par la constitution d'une périphérie trop lâchement rattachée au centre de gravité et donc la dérive de l'Union vers une sorte d'empire moderne.

Une solution moins traumatisante peut être envisagée, elle s'inscrit dans la continuité de la dynamique actuelle.

Elle repose sur l'idée que c'est de la mission qui sera confiée à ce « centre de gravité » que doivent découler les formes de son institutionnalisation et ses prérogatives. Nous avons fait quelques propositions à titre exploratoire¹⁹. Elles pourraient prendre la forme de la constitution d'un conseil européen du centre de gravité précédant, comme Euro 11 par rapport à Ecofin, les conseils européens de l'Union. Ses compétences seraient strictement limitées aux domaines touchant la préservation de l'unité de l'Union et la cohérence de ses politiques. Ses prérogatives devraient être cantonnées à un nombre réduit de pouvoirs propres tels que les nominations aux postes importants de l'Union, le droit de veto encadré par des principes contrôlables par la Cour de justice, la subsidiarité sur toute décision du conseil et la représentation extérieure de l'Union.

Ce centre de gravité naturellement devrait être associé à la définition d'un socle de compétences communes auquel aucun État membre ne pourrait déroger et qui devrait se situer entre l'acquis actuel, afin que l'intégration de l'Union ne soit pas rendue trop difficile pour les prochains membres, et le marché unique, afin qu'une solidarité autre que celle qui existe en zone de libre-échange lie tous les États membres de l'Union.

¹⁷ Cela aurait par exemple supposé dans le cas de l'UEM que l'Union gère les monnaies des pays non encore adhérents mais désirant l'être, conjointement avec eux, par le moyen éventuel d'un «currency board».

¹⁸ Cf. P. Moscovici : « L'élargissement est, en soi, un grand projet politique », *Le Monde*, 11-12 juin 2000 ; H. Védrine, « Réponse à Joschka Fischer », *Le Monde*, 11-12 juin 2000.

¹⁹ Rapport Quermonne précité.