

## Alain Lamassoure, Après Nice: quelles perspectives?

**Légende:** À l'été 2001, suite à la signature le 26 février du traité de Nice, Alain Lamassoure, député européen et ancien ministre français délégué aux Affaires européennes, fait le point dans la revue trimestrielle Commentaire sur l'état de l'Union européenne et montre en quoi le traité marque un recul dans l'évolution des institutions des Quinze.

**Source:** Commentaire. Été 2001, n° 94; Volume 24. Paris. "Après Nice: quelles perspectives?", auteur:Lamassoure, Alain , p. 255-268.

**Copyright:** (c) S.A. Commentaire

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/alain\\_lamassoure\\_apres\\_nice\\_quelles\\_perspectives-fr-3d3aaa57-aadf-4335-b22b-532efb5eb242.html](http://www.cvce.eu/obj/alain_lamassoure_apres_nice_quelles_perspectives-fr-3d3aaa57-aadf-4335-b22b-532efb5eb242.html)

**Date de dernière mise à jour:** 18/12/2013

## Après Nice: quelles perspectives ?

ALAIN LAMASSOURE

A en croire les signataires du traité de Nice, l'Union est à son apogée, prête à affronter les défis du nouveau siècle. Pour les pessimistes, une certaine idée de l'Europe s'est engloutie dans la baie des Anges. Essayons de faire le point.

### Le point de non-retour est atteint

Il ne faut pas que le fracas de l'actualité finisse par nous faire oublier l'essentiel: l'existence de l'Union européenne n'est plus remise en cause par personne, en tout cas par aucun des grands partis de gouvernement, à quelque pays qu'ils appartiennent, à l'ouest comme à l'est du continent.

Il est ainsi admis qu'un ensemble de compétences de nature législative, assorties de leurs sanctions financières, juridiques ou politiques, doivent relever d'une autorité européenne supra-étatique.

Les avis diffèrent sur la nature de cette autorité: supranationale ou interétatique. Mais les institutions actuelles ne sont pas contestées, comme l'a montré la ratification du traité d'Amsterdam. De même, l'essentiel des compétences est suffisamment bien accepté pour faire l'objet, de la part des Quinze, d'une défense bec et ongles vis-à-vis des pays candidats, au nom de « l'acquis communautaire »: non seulement le cadre juridique du grand marché, mais aussi les règles de la concurrence, les activités qui relevaient des grands services publics nationaux (télécommunications, transport aérien, énergie, transports ferroviaires, poste, distribution d'eau...), la banque et les assurances, les aides d'État, et quasiment toutes les normes environnementales.

Même les Bavarois souhaitent que l'Europe parle d'une seule voix à l'OMC: Edmund Stoiber a insisté fortement sur ce point devant le Congrès de la CSU en décembre 2000. Même les Autrichiens demandent qu'elle ait son mot à dire sur l'énergie nucléaire: le Chancelier Schüssel ne manque pas une occasion de le rappeler. Même les Verts ont dû accepter que la Bundeswehr participe au maintien de la paix dans les Balkans. Même les souverainistes relèvent que la lutte contre la grande criminalité et l'immigration clandestine exige la coopération à l'échelle de l'Union.

Enfin, les représentants de tous les partis de tous les pays de l'Union ont adopté à l'unanimité la Charte des droits fondamentaux. Confirmant ainsi, après « l'affaire autrichienne », que l'aventure européenne était bien autre chose qu'un accord économique.

Mieux: il y a aujourd'hui les potentialités d'une vraie dynamique européenne. Sous l'action conjuguée de quatre moteurs potentiels.

**L'échange des billets pour l'euro.** Après une première année difficile, la monnaie européenne a retrouvé un niveau plus cohérent avec nos fondamentaux économiques. Vis-à-vis de l'opinion publique, « l'effet euro » ne jouera à plein qu'au moment de l'échange des billets, au début 2002. Une fois passées les premières semaines d'adaptation à une échelle de valeurs radicalement différente, les conséquences psychologiques de l'usage d'une seule monnaie entre douze pays seront considérables. Y compris pour les sujets britanniques, si nombreux à venir faire des affaires ou du tourisme sur le continent: comment ne se sentiraient-ils pas des Européens de second rang en constatant qu'ils sont désormais les seuls à ne pas pouvoir utiliser leurs billets de banque en dehors de leur propre pays, et que la prestigieuse livre sterling, autrefois monnaie mondiale, est devenue une monnaie paroissiale?

L'accord sur la politique de sécurité et de défense, conclu à la veille du Sommet de Nice. Voilà un accord paradoxal, et apparemment décevant. Car, au lieu de commencer par le plus important, la défense du continent européen lui-même, les membres de l'Union ont mis beaucoup d'énergie à concevoir une force réservée aux interventions dans les pays tiers. On en comprend bien les raisons politiques: dix ans après la fin de la guerre froide, les Européens n'osent toujours pas aborder de front la problématique de l'Alliance

atlantique. Mais le fait nouveau, considérable, est qu'ils acceptent de contourner la vache sacrée, à défaut de la toréer.

Si bien que, au-delà de sa portée militaire, l'accord sur la Force de réaction rapide a une signification politique de grande ampleur. Il a été signé par tous les membres de l'Union, y compris les États attachés à leur tradition de neutralité. Et son application obligera inexorablement chacun d'eux, et l'Union tout entière, à se poser enfin les vrais problèmes de fond éludés depuis la disparition de l'URSS. Car les forces importantes affectées à la FRR ne pourront pas servir de la même manière à la défense du territoire national: comment, alors, combiner les deux missions, en évitant d'avoir deux années au lieu d'une? Comment redéployer des moyens budgétaires limités? Comment recourir plus systématiquement aux économies d'échelle que permettront seules des commandes groupées d'États différents? Ce qui suppose une analyse commune de la menace, puis de la stratégie, puis de la conduite opérationnelle. Donc une nouvelle réflexion sur le rôle de l'OTAN et sur l'Alliance... Bref, tout un « engrenage vertueux » tel que Jean Monnet aimait les concevoir, pour ferrer un gros poisson à partir d'un appât modeste. En présentant le projet devant le Parlement européen, en octobre dernier, le ministre de la Défense français, Alain Richard, a impressionné ses interlocuteurs par la manière dont il a replacé cet accord « technique » dans une vraie vision politique. Les plus euro-sceptiques des Conservateurs britanniques ne s'y sont d'ailleurs pas trompés en s'opposant vigoureusement à cette première expression d'une vraie volonté européenne de pouvoir militaire autonome. Tandis que la nouvelle administration américaine hésitait entre satisfaction, irritation et scepticisme.

**Le plus important pour l'avenir, et le moins bien connu, ce sont les mouvements de population au sein du grand espace européen.** Voyages d'affaires, séminaires et congrès professionnels, échanges scolaires et séjours linguistiques, jumelages de communes et d'associations, placements financiers ou immobiliers, tourisme de détente ou de culture, réunions de partis, syndicats, sociétés, groupes européens, pèlerinages et rassemblements religieux, grandes épreuves sportives, retraite au soleil, enfin, *last but not least*, échanges universitaires, avec le formidable élan donné par le programme Erasmus aux mariages ou unions « mixtes » entre jeunes de pays différents. Encouragés par le cadre juridique de l'espace unique et la suppression des contrôles aux frontières, ces innombrables mouvements de personnes vont connaître une nouvelle poussée avec l'usage de la même monnaie. Cela veut dire que de plus en plus d'Européens ont des intérêts, des goûts, des passions en commun; qu'ils appartiennent aux mêmes sociétés de pensée, pratiquent les mêmes sports et, de plus en plus, fondent des familles transnationales. Il serait très utile de se donner les moyens de mesurer cet « indice de fusion des peuples » comme on observe, chaque année, les fusions de sociétés commerciales.

**Enfin, l'opinion publique est « en attente d'Europe ».** Il est navrant que nos grands dirigeants, pourtant drogués aux sondages d'opinion, ignorent les résultats non-équivoques et persistants des « eurobaromètres », qui tâtent régulièrement le pouls de nos opinions nationales sur les problèmes européens.

C'est ainsi qu'en décembre 2000 était posée pour la première fois la question: «L'Union européenne évoque-t-elle pour vous une image positive ou négative?»

Les réponses « positives » sont plus de deux fois plus nombreuses que les « négatives » (43 % contre 18 %), avec un tiers de « neutres ». Les « négatifs » ne l'emportent qu'au Royaume-Uni (35% contre 20%), en Autriche, en Suède (record de 43% contre 26%!) et, très légèrement, au Danemark (31% contre 30%).

Partout, l'image de l'Union est particulièrement positive chez les étudiants et plus négative chez les retraités et les non-diplômés.

En moyenne, dans l'ensemble de l'Union, les citoyens qui souhaitent que celle-ci joue un rôle plus important sont trois fois plus nombreux que ceux qui sont d'avis contraire. Une légère majorité se prononce même en faveur de la création d'une « fédération européenne »: 41% contre 40%, avec un quasi-enthousiasme en Espagne (56% contre 19%) et un score très significatif en France (55% contre 35%) - le pays où il y a d'ailleurs le moins de « sans avis » (10%). À noter cependant que les Allemands sont plutôt réservés (41% pour, 44% contre). Ce résultat rend d'autant plus ridicules les commentaires français taxant les propositions de Joschka Fischer et Gerhard Schröder de « modèle fédéral allemand inacceptable en France »!

Mais cela ne signifie pas du tout que les citoyens sont satisfaits de la manière dont l'Europe fonctionne aujourd'hui. Le Monde a publié en décembre 2000 les résultats d'un sondage effectué par Louis Harris dans huit pays, dont les cinq plus grands. Il apparaît que plus de la moitié des citoyens sont mécontents de « la manière dont l'Union européenne se construit à l'heure actuelle » et qu'ils en blâment non seulement les institutions européennes actuelles, dont aucune ne suscite un indice de confiance positif, mais aussi les gouvernements nationaux: 53% des citoyens européens (contre 45%) ne font pas confiance à leur propre gouvernement pour « bien faire fonctionner l'Union européenne » - sauf au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Ainsi, en pleine Conférence de Nice, les opinions publiques exprimaient, hélas à juste titre, leur absence d'illusion sur la capacité de leurs gouvernants à traiter convenablement le problème.

Enfin, la démarche tendant à passer du traité à une Constitution européenne a désormais la force de l'évidence. 70% des personnes interrogées sont pour, 6% seulement contre, avec une majorité dans tous les pays membres - 75% en France, 59% au Danemark, (eurobaromètre, décembre 2000).

Voilà en tout cas les dirigeants européens empêchés de mettre en avant l'humeur de leurs électeurs pour justifier leur propre tiédeur!

### **L'impasse politique**

La Conférence de Nice restera un cas intéressant de l'histoire diplomatique. Le résultat final a été le contraire de l'objectif initialement annoncé, qui était pourtant en phase avec les attentes de l'opinion. Mais tous les participants s'en sont félicités.

Au départ, sur le diagnostic, chacun s'entendait. Conçues pour faire fonctionner le petit Marché commun originel, les institutions européennes avaient mal vieilli. Elles exigeaient une sérieuse rénovation pour s'adapter à l'union économique et monétaire à quinze, et, plus encore, à la future union politique à vingt ou trente. Esquissée à Maastricht, ébauchée à Amsterdam, la réforme devait aboutir à Nice, comme préalable à l'élargissement de l'Union vers l'est. « Il y va de l'avenir de l'Union. Aussi, mieux vaut pas d'accord du tout qu'un mauvais accord » a été le leitmotiv de la présidence française.

Il s'agissait de rendre l'Union plus efficace. Or, après Nice, il sera plus difficile de décider qu'avant, même à quinze seulement.

On devait rapprocher l'Europe des citoyens. Le nouveau texte est encore plus ésotérique: postérieurement à l'accord des chefs d'État et de gouvernement, il a même fallu huit jours de plus à leurs experts pour se mettre d'accord sur l'interprétation à en donner...

On voulait renforcer les institutions communautaires pour les rendre capables de diriger une Union élargie. Or, les trois institutions majeures en sortent affaiblies: la capacité de décision du Conseil est amoindrie ; la composition de la Commission, chargée de définir et de défendre l'intérêt commun, reflétera désormais purement et simplement l'intérêt des États membres ; quant au Parlement, son effectif approchera le chiffre bouffon de huit cents députés, incompatible avec un travail législatif sérieux.

Pourquoi alors cette autosatisfaction générale? Tout simplement parce qu'à Nice chaque gouvernement a demandé, et obtenu, la possibilité de conserver un droit de veto dans les domaines qui lui tiennent le plus à cœur: la politique sociale pour la Grande-Bretagne, la fiscalité pour le Luxembourg, l'exception culturelle pour la France, le régime de l'immigration pour l'Allemagne, les fonds régionaux pour l'Espagne... Chacun est rentré chez lui satisfait de son pouvoir de blocage, sans vouloir voir que toutes ces victoires individuelles étaient autant de défaites pour l'Union.

Les traités précédents pouvaient être jugés décevants parce qu'ils n'allaient pas assez loin.

À Nice, la question ne se pose pas de savoir si le verre est à moitié plein ou aux trois quarts vide: il est cassé.

Au-delà du fond, l'échec de Nice sonne le glas d'une méthode: l'accord entre gouvernements et la

négociation entre leurs experts et diplomates ont épuisé leurs effets. Le montrent le grippage croissant des rouages à chaque « conférence intergouvernementale » et l'avis généreusement exprimé par les représentants des deux dernières présidences, la portugaise et la française, en marge des réunions officielles.

### **Et si on se passait de réforme ?**

Si le traité de Nice marque un recul, pourrait-on alors se contenter des institutions actuelles, issues du traité d'Amsterdam? Ce serait oublier les graves dysfonctionnements de l'Union d'aujourd'hui, telle qu'elle est pilotée par le Conseil européen et par les gouvernements nationaux.

### **L'espace unique pluriel**

S'agit-il des compétences traditionnelles de l'Union?

La politique agroalimentaire est une des plus anciennes. Or, après l'apparition de la maladie de la vache folle, il aura fallu une bonne douzaine d'années et l'échec de politiques nationales successives, aussi égoïstes qu'aveugles, conduites en violation du droit communautaire, pour que l'Union puisse commencer d'imposer une véritable politique européenne du traitement du risque... tout en renonçant à une politique commune d'indemnisation des éleveurs, engageant ainsi une « renationalisation » de la politique agricole.

Un domaine où la notion d'« espace unique » aurait dû pouvoir s'appliquer le plus facilement est l'espace aérien. Or, sept ans après la suppression des contrôles aux frontières terrestres, chaque État continue de contrôler jalousement son espace aérien. Ce cloisonnement engendre, entre autres, des retards d'avions dont le coût économique annuel est évalué à cinq milliards d'euros. Seulement voilà: le sujet exige un accord à l'unanimité, et il est bloqué devant le Conseil à cause du différend hispano-britannique sur le statut de Gibraltar: le 7 mars dernier, la Commission a dû retirer son projet de l'ordre du jour.

Il y a trente ans, quand les fluctuations monétaires avaient obligé la CEE à inventer les « montants compensatoires monétaires » aux frontières internes, Edgar Faure avait proposé la formule humoristique de « prix unique pluralisé ». La monnaie unique a rendu inutiles les montants compensatoires monétaires, mais notre « espace unique » garde un inquiétant caractère pluriel.

### **PESC: politiques étrangères séparément conduites**

S'agit-il d'une compétence plus récente, telle que la politique étrangère commune?

Une même semaine d'octobre 2000 a vu les Quinze se diviser gravement, à l'Assemblée générale de l'ONU, sur l'approbation de l'accord de Charm el-Cheikh, tandis qu'à Séoul, lors du Sommet Europe-Asie, les propos du Président français sur la Corée du Nord étaient désavoués en direct par la décision simultanée du Premier ministre britannique et du Chancelier allemand d'ouvrir des relations diplomatiques avec Pyongyang.

Quant aux « stratégies communes » prévues par le traité d'Amsterdam, le bilan détaillé qu'en a dressé le Haut Représentant Javier Solana, le 30 janvier 2001, constitue un réquisitoire sans complaisance, qui tranche avec l'autosatisfaction habituelle à Bruxelles: « impuissante » (sic) face à la Russie, superfétatoire en Méditerranée, contradictoire à l'égard de l'Ukraine, la stratégie commune apparaît à l'ancien Secrétaire général de l'OTAN comme un document routinier de « navigation en eaux calmes » (resic), tendant irrésistiblement à se transformer en « exercice bureaucratique ». Fermez le ban!

### **L'Europe de la justice paralysée dans les procédures**

La situation serait-elle au moins plus satisfaisante pour le « troisième pilier » de l'Union, la sécurité intérieure et la justice ? La semaine même où un cargo s'est échoué à Saint-Raphaël avec un millier de Kurdes candidats à l'immigration clandestine, le Conseil européen n'a pas daigné être représenté à Strasbourg pour y défendre l'examen de deux de ses propres projets de décision, d'origine française, sur la

répression des mafias de l'immigration. Le Parlement européen a donc rejeté les deux textes. C'est cela, aujourd'hui, la non-Europe: devons-nous vraiment nous y résigner?

## Fonder l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle

Pour qualifier cette Union de demain, refusons le terme « Grande Europe » dont les échos napoléoniens heurtent encore nos partenaires, tout comme la formule plus neutre d'« Europe élargie » parce qu'elle sous-entend qu'il y aurait une sorte d'Europe de base, qui serait ouverte à des aires géographiques moins essentielles ou moins identifiées comme européennes: si c'est cet esprit qui préside aux négociations actuelles, celles-ci échoueront. La main tendue à l'Est n'est pas un élargissement, comme a pu l'être l'entrée du Royaume-Uni ou de la Grèce. C'est la fusion de deux Europe historiques, c'est le doublement du nombre des États locataires de la maison commune, c'est l'esprit de la Communauté de 1957 appliqué à tout le continent délivré du totalitarisme et de la guerre froide. C'est une autre Communauté, une autre Union, une autre Europe. Elle exige une refondation, et une refondation commune.

À cette fin, nous avons besoin tout à la fois d'une vision d'ensemble et d'une stratégie.

Pourquoi vouloir l'Union européenne, cette « union sans cesse plus étroite des États européens »? C'est paradoxalement la question la plus simple et la plus consensuelle. Garantir la paix entre nous. Défendre ensemble nos intérêts communs, ainsi que le modèle politique et social que nous avons bâti ensemble. Enfin, traiter au niveau du continent les sujets qui relèvent désormais de ce cadre.

Si tels sont les objectifs, sur quelles fondations bâtir la maison de l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle? Une demi-douzaine de principes que, par coquetterie, on présentera comme sept piliers.

### 1) Ne pas s'embarrasser de la souveraineté.

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

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

De même, nous n'avons plus besoin de l'hypothèse, ou plutôt de l'hypothèque, de la notion de souveraineté. Elle a fait son temps. Son origine historique remonte au Haut Moyen Âge. Une cascade de pouvoirs s'emboîtent et s'opposent: celui de l'Empereur du Saint-Empire romain germanique, celui du pape, celui du roi, celui du comte, celui de la ville libre. Les conseillers juridiques de chacun rivalisent de références au droit local coutumier, au droit romain, redécouvert par l'Université de Padoue, et au droit canon pour fonder en théorie le pouvoir de leur protecteur.

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

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

- l'idée du pouvoir de conférer la légitimité, en transmettant à des autorités inférieures la légitimité venue de Dieu ;
- la notion d'absence d'autorité supérieure, traduisant l'indépendance vis-à-vis de l'étranger et, à l'intérieur du

territoire, la supériorité du politique sur le spirituel et celle de l'impérial (ou du régalien) sur toutes les autres forces politiques ;

- enfin, le concept de pouvoir général d'évocation à l'égard des corps inférieurs qui feraient un mauvais usage du pouvoir qui leur a été délégué.

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

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

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

Vient 1789. Moment crucial, où tout est à refonder. Les révolutionnaires français suppriment la personne du souverain, mais ils se gardent bien d'éliminer le concept: la souveraineté est transmise à la nation, ou au peuple. Selon la formule quasi identique employée notamment dans la Constitution thermidorienne de l'an III (art. 2) et dans la Constitution républicaine de 1848 (art. 1er): « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. Elle est inaliénable et imprescriptible. » Le fondement du pouvoir reste sacré, et celui-ci garde un caractère absolu. Plus absolu même qu'auparavant, pourrait-on dire, puisque sa source n'est plus, ni un Dieu lointain et contesté, ni une famille royale ancienne soumise à tous les aléas de l'existence, mais le peuple tout entier, impérissable et omnipotent.

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

Or, dans l'ordre interne, c'est la définition exacte de la tyrannie. Que le tyran soit un individu ou une majorité électorale n'est certes pas indifférent, mais ne change pas la nature du problème.

Celui-ci réside dans le caractère absolu attribué à la souveraineté: le concept est ainsi sacralisé. Il l'est même plus que celui, qui nous est pourtant cher, de la liberté -puisque celle-ci finit là où commence celle de l'autre, alors que la souveraineté, elle, est sans partage ou n'est pas. Ce qui conduit tout naturellement à la sacralisation du souverain lui-même: le peuple. Qui, lui non plus, ne saurait se partager. Et voilà de quoi fonder en doctrine le nationalisme, à l'extérieur, et l'ethnisme à l'intérieur.

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

Quant à l'ordre international, le culte de la souveraineté y exprime la tentation de l'isolationnisme, de l'égoïsme, et finalement du nationalisme.

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

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

Il faut rappeler qu'en 1992, à la faveur de la révision constitutionnelle qui a accompagné le traité de Maastricht, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité une définition de l'Union européenne qui est devenue l'art 88-§ 1 de la Constitution, et qui mentionne « l'exercice de compétences en commun », sans s'interroger sur la souveraineté. Continuons ainsi, en laissant mourir de sa belle mort ce concept d'origine illustre et d'apparence grandiose, mais devenu de maniement équivoque, voire sulfureux.

## **2) Le « principe du bonheur »: faire en sorte que chaque État et chaque citoyen se sente à l'aise dans l'Union**

En 2001, dire qu'une institution politique peut contribuer au bonheur fera sourire - ou frémir. Il y a eu trop de barbaries au nom de lendemains lyriques. Et pourtant, avoir trouvé le « truc » qui nous a permis de vivre un demi-siècle de paix, de prospérité collective et de respect des droits de l'homme, n'est-ce pas une contribution louable au bonheur des populations concernées? Élargissons un peu la perspective: il n'y a pas de régime politique durable si les citoyens ne s'y sentent, sinon « heureux » - le bonheur est jugé à bon droit comme une affaire privée -, du moins « à l'aise ». Et, de même, il n'y a pas d'organisation internationale stable si les États membres n'y trouvent pas leur intérêt, et aussi leur juste place.

Précisément, une des réussites cachées de la construction européenne est que, depuis l'origine, la plupart des États membres se sont sentis à leur aise dans la Communauté, puis dans l'Union. Avec la conviction d'y peser de leur juste poids et de pouvoir y défendre leurs intérêts principaux. Avec aussi, chez chacun, le sentiment que l'appartenance à la Communauté était un rendez-vous heureux avec l'Histoire, offrant tantôt une revanche, tantôt une compensation, et toujours une nouvelle chance. Et un nouvel horizon.

Il a fallu attendre le malheureux rendez-vous de Nice pour voir remis soudain en cause les rapports entre « petits », « moyens » et « grands » et la place de chacun dans le dispositif.

Au-delà des arrangements, évidemment provisoires et probablement inopérants, de Nice, les membres de l'Europe refondée ne pourront retrouver leur joie de jouer dans l'équipe qu'à trois conditions.

Tout d'abord, en recourant clairement à un modèle d'organisation de type fédéral. Combinant la représentation des États dans une « chambre haute », celle des citoyens au sein d'un Parlement démocratique, un exécutif ayant une légitimité démocratique propre et équivalente à celle des gouvernements nationaux. C'est l'objet de l'approche constitutionnelle décrite plus bas.

Il faudra y ajouter une innovation importante: la reconnaissance du « droit de sécession ». Par rapport à une fédération classique, l'Union doit donner à ses membres le maximum de garanties qu'elle fonctionnera non comme une « prison des États », mais comme un « plébiscite perpétuellement renouvelé ». En même temps, ce droit au divorce rassurera ceux qui demeureraient, malgré tout, attachés à la notion de souveraineté ou de « pouvoir constituant » national. Naturellement, l'exercice de ce droit devrait être soumis à des procédures très solennelles, de façon à ce qu'un pays n'y ait recours que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, et non sur un simple changement de majorité gouvernementale.

Enfin, le « bonheur » des États passe aussi par la révision de la liste des compétences communautaires pour tenir compte aussi bien de l'élargissement (les priorités des nouveaux membres ne seront pas forcément les mêmes que les nôtres) que des critiques exprimées par les régions (le Comité des régions a fait des propositions), ainsi que des aspirations des citoyens, telles qu'elles sont décrites et périodiquement confirmées par les euro-baromètres.

Que dit le dernier de ces sondages? Pour ce qui est des compétences perçues comme devant légitimement être exercées au niveau de l'Union, en décembre 2000 les citoyens placent en tête la politique étrangère

(69% contre 23 %), la lutte contre la criminalité organisée (66%), la recherche scientifique (65 %), puis la lutte contre la pauvreté et l'exclusion (63 % contre 33 %), la monnaie (59 %), la politique régionale (59 %), la protection de l'environnement (58%), la lutte contre le chômage (54%) et la défense (49% contre 46 %).

Pour tous les autres domaines, une majorité s'oppose à la compétence européenne, privilégiant le niveau national. C'est le cas de l'agriculture (46 % contre 47 %), mais surtout de la politique culturelle (37 % contre 56 %), l'enseignement (33% contre 52%), la santé et la Sécurité sociale (33 % contre 62 %). Voilà une clé d'entrée à l'introuvable « Europe des citoyens ». Mais cela ne suffira pas.

Au-delà de cette meilleure prise en compte des souhaits des citoyens en matière de compétences, la simplicité et le contrôle démocratique doivent devenir le fil directeur des institutions européennes.

Dans nos démocraties, toute autorité qui a un pouvoir de contrainte sur les citoyens est soumise à responsabilité devant ceux-ci. Ce principe évident que nous appliquons à nos plus petites communes, aux départements, aux régions et à l'État, pourquoi ne l'appliquerions-nous pas à l'Union européenne? Cela n'exige pas du tout d'en faire un super-État, mais simplement de voir en elle une collectivité locale, disposant d'une compétence d'attribution, avec simplement la particularité d'un ressort géographique plus vaste.

Montesquieu faisait déjà l'éloge de la « République fédérative ». Ayant observé qu'un petit État risquait d'être absorbé par ses voisins et qu'un grand s'effondrait de lui-même sous sa propre masse, il voyait la solution dans la « fédération », disant d'un tel ensemble: « composé de petites républiques, il jouit de la bonté du gouvernement intérieur de chacune; et, à l'égard du dehors, il a, par la force de l'association, tous les avantages des grandes monarchies ». Image de « la Suisse vis-à-vis de l'intérieur, les États-Unis vis-à-vis de l'extérieur », souvent reprise dans le débat contemporain. Ce que Tony Blair exprime lorsqu'il s'interroge: « *Can we create a European super-power without a European super-State?* »

### **3) Mettre en place des mécanismes qui privilégient l'émergence de l'intérêt commun sur la défense des intérêts particuliers**

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

Cette considération de bon sens doit conduire naturellement à supprimer les règles de décision à l'unanimité. Mais la recherche de l'intérêt commun et le rejet du jeu à somme nulle vont plus loin que la condamnation évidente du vote à l'unanimité.

En 1956, au lendemain de la Conférence de Messine, et alors qu'il venait de quitter la Haute Autorité de la CECA, Jean Monnet déclarait au jeune André Fontaine, pour le journal *Le Monde*:

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

Traduction pratique en 2001: si l'organe qui représente les États, le Conseil des ministres, est le décideur ultime, chaque décision difficile aboutit à la « défaite » d'un pays tout entier, et à la « victoire » d'autres. Pour peu que quelques votes successifs aboutissent à la déconfiture des mêmes, on peut revoir de bien inutiles tensions nationales, dont les *tabloïds* feront leurs délices.

Au sein d'un Parlement, tel que l'Assemblée de Strasbourg, l'esprit est tout autre. Il est rarissime que tous lès

députés d'un même pays votent dans le même sens. Dans la plupart des cas, les clivages politiques se croisent avec les appartenances nationales et prévalent sur celles-ci. Et le résultat final est mis au crédit - ou parfois, hélas, au débit - de l'institution tout entière, ou de sa majorité politique. Ainsi, le processus parlementaire de décision désamorce les affrontements nationaux sur lesquels repose, au contraire, celui du Conseil: tous deux sont complémentaires.

Autre domaine, bien inutilement conflictuel, et trop méconnu: le financement des dépenses communautaires. Depuis la réforme de 1986-88, tout se passe comme si les dépenses communes, adoptées par le Parlement européen, étaient financées par des cotisations nationales de chaque État, votées par les Parlements nationaux. Système qui pousse chacun des contributeurs à comparer chaque année ce qu'il verse au pot commun et ce qu'il en retire - et à reprendre à son compte le slogan de Mme Thatcher: « *I want my money back!* » Cela représente une régression par rapport à la situation originelle, qui reposait sur d'authentiques ressources propres de la Communauté (les droits de douane et prélèvements agricoles, aujourd'hui très insuffisants). Les dépenses communes doivent être financées par des ressources communes décidées par l'autorité commune.

#### 4) Le principe de subsidiarité

Rarement concept politique aura jailli aussi vite, aussi spontanément, aussi unanimement, et son évocation verbale aura suscité autant de satisfaction - sans que ses thuriféraires accordent le même intérêt à son application pratique. Alors que chacun de nos États possédait un concept et un mot (la décentralisation en France, la *dévolution* au Royaume-Uni, etc.), il est piquant que nos penseurs laïques aient été conduits à recourir au vocabulaire thomiste de la subsidiarité. En le faisant d'ailleurs fonctionner à l'envers: en droit canon, la légitimité vient d'en haut, et même du Très-Haut (« top-down », diraient les cours de management), la *plenitudo potestatis* appartient donc au pape, et autres instances supérieures, alors que les instances inférieures doivent se satisfaire de la *potestas limitata*: l'idée est que le supérieur ne doit pas se disperser, ni se commettre dans des questions subalternes. En fait, ce n'est rien d'autre que *minimis non curat praetor*... De même, est oublié un peu vite le principe complémentaire de « solidarité », que la même tradition théologique place à égalité avec la subsidiarité (cf. encyclique *Centesimus Annus* de Jean-Paul II, 1991).

Analysé pour la première fois, en 1990, par Valéry Giscard d'Estaing, dans un rapport qui a fait date au Parlement européen, introduit dans le traité de Maastricht selon les termes qu'avait proposés l'ancien Président, le principe de subsidiarité continue pourtant d'être une référence plus qu'un véritable guide d'action. Les procédures permettant de vérifier ex ante qu'un projet communautaire répond à un besoin commun restent à imaginer. L'exercice de mise à jour de la liste des compétences en fournira l'occasion.

#### 5) L'Europe à frais constants

L'expérience montre partout que, chaque fois que l'on procède à des transferts de compétences d'un niveau vers un autre, l'échelon de départ s'efforce de conserver un maximum de moyens et l'échelon d'arrivée a tendance à surestimer ses besoins. Le résultat final est souvent un surcroît de bureaucratie, de « frais généraux » en quelque sorte. D'où l'importance de poser le principe d'une Europe qui, toutes choses égales par ailleurs, se construit à coût constant, à charges budgétaires constantes, à niveau de fiscalité constant, à bureaucratie constante. Chaque nouvelle dépense communautaire et, le moment venu (cf. supra), chaque augmentation d'impôt européen doit être compensée par une réduction équivalente.

#### 6) L'espace raisonnable: fixer des frontières à l'Europe

À Copenhague, Luxembourg, Helsinki, Nice, le Conseil européen a commencé de définir ce que l'on peut appeler une « doctrine de l'élargissement ». Les critères politiques et économiques ont été précisés, tout comme le préalable des réformes institutionnelles, et un début de calendrier a été annoncé. Mais des règles complémentaires capitales sont indispensables pour préciser à tous le caractère original de l'Union.

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

hégémonique.

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

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

Mais, symétriquement, c'est une garantie pour l'Union elle-même: dans certains pays candidats, des voix s'élèvent parfois pour menacer l'Union d'un retrait de candidature. Céder à de telles pressions serait accepter l'alignement de notre communauté sur les positions du « moins-disant européen », interne ou externe. Après tout, quand la Norvège refuse finalement d'adhérer, c'est une libre décision du peuple norvégien, ce n'est pas un échec de l'Union.

La qualité de membre est offerte à tous les pays démocratiques européens. Et seulement à eux. Le caractère démocratique des régimes a été précisé dans les « critères de Copenhague ».

En revanche, la définition de l'adjectif « européen » n'a jamais donné lieu au moindre débat public dans aucune des institutions européennes! Or, cette incertitude nourrit des espoirs qui ont été renforcés par la décision surprise, prise par le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, de ranger la Turquie parmi les pays potentiellement éligibles. Ce faisant, le Conseil a renoncé implicitement au seul critère non offensant qui peut être opposé à une candidature: la géographie. Les conséquences ne se sont pas fait attendre: peu de temps après, l'Ukraine et la Moldavie confirmaient leur demande officielle; le jeune roi du Maroc rappelait publiquement l'intérêt qu'avait exprimé son père; et même la lointaine République dominicaine saisissait l'occasion d'une réunion Europe-Caraïbes pour évoquer sa propre adhésion, en justifiant sa proximité des Caraïbes française! Plus récemment, faisant écho à une interview donnée le 11 mars 2001 par le Président israélien Moshe Katzav au journal *Bild am Sonntag*, un groupe de parlementaires européens a lancé une pétition pour le soutien d'une possible candidature d'Israël...

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

En revanche, aux marches de l'Union, certains pays peuvent avoir droit à un régime de partenariat privilégié. Celui-ci peut être commun avec celui des pays européens qui n'acceptent pas l'adhésion à l'UE. C'est l'esprit qui avait présidé, il y a dix ans, à la conception de l'Espace économique européen. Même si cet ensemble est mort-né, du fait de l'adhésion directe des pays Scandinaves à l'Union, un besoin demeure à l'égard des pays de notre « étranger proche », qui n'ont pas forcément vocation au *full membership*.

De manière générale, la création de l'Europe politique doit s'accompagner d'une déclaration de paix au monde, comportant une dose de repentance pour le passé. Car, jusqu'à présent, la construction européenne n'a été ressentie comme une bonne nouvelle que sur notre continent. Ailleurs, dans le Tiers Monde, nous sommes souvent perçus, au mieux, comme des « nantis », au pire comme des « néo-colonialistes ».

## **7) Faire émerger la communauté/projet au-dessus des nations/patries.**

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

l'ancienneté de la lignée était la meilleure source de légitimité identitaire.

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

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

Allons plus loin. Historiquement et étymologiquement, la « patrie » est la communauté politique bâtie par nos pères. L'Union européenne doit être une communauté bâtie pour nos enfants. Conçue non pas d'abord pour exalter un souvenir, une identité, et se protéger de l'Autre, le Différent, l'Hostile en puissance, mais pour que tous s'enrichissent des différences, pour que l'union de pays voisins nous permet, non seulement de vivre en paix entre nous, mais aussi de nous ouvrir aux autres sur un pied d'égalité et d'essaimer ailleurs, pacifiquement, les valeurs dont nous sommes porteurs ensemble. Bref, de donner sa chance à toute l'humanité d'affronter, unie, ou point trop désunie, les défis planétaires du monde. C'est une démarche contraire au nationalisme, et à toutes les idéologies totalitaires. Y compris le marxisme, comme l'écrit Karl Popper, au soir de sa vie, dans *La Leçon de ce siècle*:

« Le marxisme a été une erreur pratiquement dès le début, parce que, dès le début, l'idée marxienne consistait à chercher l'ennemi, et non les amis qui peuvent aider à apporter des solutions aux problèmes de l'humanité [...] L'erreur était déjà là au départ. C'est la haine au lieu de la responsabilité » (Anatolia, 1993).

## La Constitution de la nouvelle Europe

L'entrée du mot « Constitution » dans le débat est un progrès significatif et porteur d'avenir. Après François Bayrou, qui relança l'idée au moment des élections européennes de 1999, on a vu successivement Alain Juppé, Philippe Séguin, la rédaction de *The Economist*, le ministre-président de Bavière Edmund Stoiber, Joschka Fischer, Jacques Chirac, puis le Parlement européen à la majorité écrasante des quatre cinquièmes, enfin le Président allemand Johannes Rau et le Chancelier Gerhard Schröder la reprendre à leur compte.

Certes, chacun peut avoir en tête des contenus différents. Et Jacques Delors a raison de rappeler qu'« un bon traité vaut mieux qu'une mauvaise Constitution ». Mais, justement, les traités européens sont devenus de plus en plus médiocres. Et si la démarche constitutionnelle intéresse à la fois les europhiles et les eurosceptiques, tout en étant soutenue par une majorité de citoyens dans tous nos pays, pourquoi refuser de tenter l'aventure?

Sans doute conscients de l'imperfection de leurs travaux, les négociateurs du traité de Nice ont adopté une annexe IV (devenue « Déclaration 23 ») qui ouvre un « processus post-Nice ». Aucun substantif ni adjectif n'y évoque une démarche constitutionnelle, mais cette déclaration contient en filigrane une esquisse de programme, de méthode et de calendrier, qui peut s'y, prêter.

Aussi, l'interprétation large de l'annexe IV pourrait-elle justifier le démarrage d'une approche constitutionnelle, avec plusieurs avantages.

### 1) L'irruption d'une légitimité différente

J'ai montré que l'on pouvait faire l'économie du concept de souveraineté. Mais on n'évite pas de poser le problème de la légitimité, ni celui de la hiérarchie des autorités et des nonnes. Les « lois fondamentales » de l'Union actuelle sont juridiquement l'œuvre des chefs d'État. Leur texte s'ouvre sur la formule très

diplomatique, qui fleure bon la plume d'oie et les perruques poudrées du Congrès de Vienne, plus que la démocratie électronique du Village global:

« *Sa Majesté le Roi des Belges, Sa Majesté la Reine de Danemark, Son Altesse Royale le Grand-Duc de Luxembourg [...] ont décidé d'instituer une Union européenne et ont désigné à cet effet comme plénipotentiaires [...] Lesquels sont convenus des dispositions qui suivent.* »

Nous sommes devant un contrat, négocié et paraphé par des diplomates habilités (« plénipotentiaires »), signé par des autorités gouvernementales, et ratifié par les chefs d'État après autorisation par leur Parlement national.

Les citoyens ont parfois été invités à approuver ou à rejeter en bloc, par référendum, au moment de la ratification: encore cela n'a-t-il été le cas qu'à deux reprises depuis cinquante ans en France (pour l'adhésion du Royaume-Uni en 1972 et pour le traité de Maastricht en 1992), et jamais ni en Allemagne, ni en aucun des autres pays fondateurs (Italie, Bénélux)! Quant aux initiatives politiques qui ont conduit successivement au Marché commun, puis à l'Acte unique, puis à l'union monétaire, puis au grand élargissement à l'est et au traité de Nice, les gouvernements s'en sont jalousement réservé le monopole, sans vote préalable dans la plupart des Parlements nationaux, et sans qu'un seul des peuples ait eu l'occasion d'exprimer son choix par un vote (national, européen ou référendaire) antérieurement à l'ouverture des négociations.

L'approche constitutionnelle permet de renverser l'ordre des préséances. Les citoyens d'abord! Ce sont eux qui sont les détenteurs ultimes de la légitimité. C'est à eux de dire s'ils veulent bâtir cette communauté de destin avec les pays frères, ou réduire l'UE à des accords techniques de bon voisinage. Et ce sont eux qui doivent prendre la plume, comme le firent les Pères fondateurs de l'Union américaine: « Nous, les peuples des États d'Europe... ». Naturellement, le travail concret devra être fait par leurs représentants, spécialement mandatés à cet effet, et non point par les administrations ou par les gouvernements nationaux, dont la première préoccupation restera toujours de persévérer dans leur être, en confondant, souvent sincèrement, l'intérêt de leurs concitoyens et leur propre intérêt corporatiste: de même, si l'on demandait aux conseils régionaux de bâtir la meilleure Constitution pour la France, on devine que les présidents régionaux y joueraient le rôle prépondérant...

La meilleure solution serait d'élire une véritable Assemblée constituante, pour un mandat exclusif d'un ou deux ans. À défaut, la formule de la « convention » utilisée pour la Charte des droits fondamentaux a prouvé son intérêt: elle rassemblait des juristes nommés par les gouvernements, des parlementaires nationaux, des membres du Parlement européen et des représentants de la Commission européenne.

## **2) La construction commencerait par ses fondations: la description des valeurs fondatrices**

La paix. Il est étrange qu'aucun de nos traités européens n'en parle dans les articles de préambule. Alors que, depuis le premier jour, c'est l'étoile polaire de toute l'aventure. Alors qu'il s'agit de la réussite la plus éclatante, au point d'être devenue le grand message, la « bonne nouvelle » de l'Europe au monde du XXI<sup>e</sup> siècle: nous avons inventé un mode de relations pacifiques entre nations voisines considérées jusque-là comme « ennemis héréditaires ».

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

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

Le modèle social européen. Depuis la valeureuse conclusion des négociations commerciales planétaires de l'*Uruguay Round*, en 1993, la Commission européenne et les pays du continent rappellent sans cesse leur volonté de défendre l'originalité du « modèle social européen », par rapport aux modèles américain, latino, japonais ou asiatique - pour ne pas parler du défunt modèle soviétique. Une société où la liberté n'exclut pas la solidarité, où les salariés ont des droits vis-à-vis des actionnaires, où les paysans doivent être les premiers gardiens de la nature et les premiers défenseurs des consommateurs, où la diversité culturelle est un objectif en soi, dans la confection des aliments comme dans la production des images. Or, curieusement, cette préoccupation majeure, qui figure dans tous les mandats de négociation donnés à la Commission, reste un non-dit des traités fondateurs.

Le rôle de l'Europe dans la mondialisation. Née au moment de la décolonisation et de la guerre froide, l'Union européenne a la prétention d'aider le Tiers Monde et de jouer un rôle stabilisateur dans le concert mondial. Elle se distingue des États-Unis par l'importance de son aide publique au développement ; par la volonté de renforcer et de compléter les organisations mondiales existantes, du FMI à l'OMC et l'OIT; par la participation pionnière à la lutte contre les pollutions planétaires; par l'attention portée aux pays les plus démunis; par l'originalité de l'action humanitaire des *French doctors*; et par le culot du principe de l'ingérence, finalement imposé à la Yougoslavie de Milosevic par les armes américaines mises au service d'un « droit » authentiquement européen. C'est pourquoi la Fédération européenne naissante pourrait proclamer son sens de la responsabilité envers les autres peuples, les autres continents, et aussi envers la biosphère.

### **3) Les compétences seraient mises à jour dans un esprit de rationalisation et non de revanche de certains États ou de certaines institutions sur d'autres**

L'Europe, oui, mais concrètement, pour quoi faire? Pour le coup, c'est une question que le débat public n'a jamais esquivée. Pourtant, malgré l'introduction du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht, une mise à jour générale n'a jamais eu lieu. Or celle-ci apparaît de plus en plus nécessaire, et pas seulement aux euroceptiques. Pour des raisons historiques, la CECA, puis la CEE ont engagé des actions communes dans des domaines qui étaient, à l'époque, économiquement prioritaires et politiquement plus faciles. Les compétences communautaires se sont développées ensuite à partir de ces bases-là, jusqu'à ce que la Communauté se transforme en Union et puisse envisager de traiter des matières considérées plus habituellement comme « fédérales »: la monnaie, la politique étrangère, la défense, la lutte contre la grande criminalité. Mais si celles-ci doivent devenir de pleines compétences fédérales, faut-il à tout prix conserver les attributions plus anciennes, par respect posthume des Pères fondateurs?

La réponse est non: l'existence d'un « acquis communautaire » est un principe indispensable, mais son contenu ne saurait devenir une vache sacrée. La perspective du doublement du nombre des membres fournit l'occasion d'une profonde mise à jour, secteur par secteur, tenant compte des décennies d'expérience et des réalités d'aujourd'hui.

Prenons l'acier. Les pouvoirs exorbitants qu'avait la CECA sur les entreprises sidérurgiques avaient été conçus dans un contexte de pénurie. Vingt ans plus tard, ils se sont révélés fort utiles dans le contexte inverse de surcapacité chronique de production. Mais au bout d'un demi-siècle plus rien ne justifie le maintien de tels pouvoirs communautaires.

En revanche, alors que le marché intérieur est réalisé depuis 1993, comment justifier qu'en dehors du charbon la compétence énergétique de l'Union se limite à la seule possibilité d'adopter des « mesures » ponctuelles, comme c'est le cas pour le tourisme ou le sport? Et comment expliquer que la « politique commune des transports », pourtant prévue, elle, par les traités, en soit demeurée à des dispositions, d'ailleurs incomplètes, sur la sécurité? À l'insu des consommateurs, contribuables et citoyens, les grands monopoles nationaux, publics (SNCF, EDF...) ou privés (pétroliers) ont su s'abriter derrière la bannière des intérêts nationaux pour conserver le plus longtemps possible des avantages de moins en moins justifiés.

La mauvaise manière d'aborder le sujet des compétences serait de laisser les Parlements nationaux, les

assemblées régionales, et les entreprises liées aux collectivités territoriales (eau ici, électricité là, caisses d'épargne ailleurs...) procéder à une grande « Nuit du 4 août » de l'acquis communautaire. La bonne manière sera de s'interroger à la fois sur le niveau pertinent de décision et sur la nature de la décision: technique ou politique.

Ainsi, les normes de sécurité des autocars relèvent sûrement d'une décision européenne, mais il n'est pas certain qu'une autorité parlementaire comme l'Assemblée de Strasbourg soit la mieux placée pour fixer la hauteur des plates-formes d'accès aux handicapés: une agence technique devrait y pourvoir.

Cette mise à jour fera apparaître que, en 2001, la dévolution des compétences entre autorités publiques se fait moins par « blocs d'exclusivité » que par « partage » des pouvoirs. Ainsi, l'existence d'une politique agricole commune particulièrement détaillée - et coûteuse - n'empêche pas des politiques nationales complémentaires. En sens inverse, si l'éducation doit rester principalement de compétence régionale ou nationale, il serait très dommageable que l'Union ne complétât point ces actions par une politique ambitieuse d'échanges, de diplômes conjoints, de promotion des langues et de l'histoire commune.

Restera alors à définir les modalités du contrôle du champ de compétences. Après cette mise à jour générale, faut-il prévoir une réédition périodique de cet exercice? Cela entacherait tout le travail de l'Union d'une insécurité juridique et, finalement, politique. Mieux vaut organiser un vrai régime de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des actes de l'Union, comme des États membres, par une Cour suprême dont les membres seraient choisis par accord entre le Parlement européen et les Parlements nationaux.

#### **4) L'ensemble des problèmes institutionnels, ignorés ou mal traités à Nice, pourraient être repris dans un esprit radicalement nouveau**

Pour donner à l'Europe des institutions modernes et démocratiques, la table rase n'est pas nécessaire. Il suffit de partir des organes actuels, en leur redonnant leur vocation potentielle originelle qui s'est affadée ou dévoyée. En faisant de la Commission un vrai gouvernement démocratique, du Conseil une Chambre des États et du Parlement une assemblée pleinement législative. Des changements institutionnels limités peuvent y suffire.

#### **5) Enfin, la nouvelle approche obligera les pays eurosceptiques à choisir entre la pleine adhésion et le maintien à l'extérieur**

Une particularité originelle de l'ordre juridique communautaire est que les textes fondateurs ne peuvent être modifiés qu'à l'unanimité. Règle contestable, puisqu'elle n'existe, ni dans les ensembles plus intégrés, de type fédéral, dont la Constitution peut être modifiée à la majorité qualifiée des entités fédérées, ni dans les ensembles moins intégrés, comme les conventions internationales, dont l'entrée en vigueur suppose également une simple majorité qualifiée. L'approche constitutionnelle permettrait plus facilement de s'abstraire de cette règle paralysante: la Constitution européenne s'appliquerait à tous les peuples qui l'auraient ratifiée et seulement à ceux-là.

Certains en déduisent que cela aboutira à l'émergence d'un « noyau dur », d'une « avant-garde » ou d'un petit « groupe d'États pionniers ». Je crois plutôt que le phénomène constaté avec l'Union monétaire se reproduira: un an avant, les meilleurs experts ne voyaient guère plus de cinq pays en faire partie, aujourd'hui nous sommes douze sur quinze. Il est politiquement difficile aujourd'hui pour un pays européen de faire le choix délibéré de « jouer en seconde division ». Même la Grande-Bretagne, mise au pied du mur, serait contrainte, à bref délai, de faire le « bon choix ».

ALAIN LAMASSOURE