

UNION EUROPÉENNE Une ébauche de Constitution sera présentée à l'automne

La politique étrangère divise la Convention

Bruxelles :
de notre correspondant
Pierre Bocev

« Bonnes vacances ! » Valéry Giscard d'Estaing a pris congé hier de ses « conventionnels », chargés d'inventer avec lui l'Europe de demain. La pause d'été n'en sera pas moins studieuse car ils auront, « l'agréable satisfaction » d'emporter avec eux des documents pour nourrir leur réflexion. Et, plaisante VGE, « sur papier huilé, de façon à ne pas être détérioré par l'eau » des plages.

Cinq mois après son lancement, la Convention est encore loin de la « phase de rédaction » qui, dans un an, doit produire, à l'intention des chefs d'État et de gouvernement, le texte d'une constitution commune aux quinze, et bientôt aux vingt-cinq. Mais, assure Giscard après un long débat sur la politique extérieure et de défense, « nous

sommes plus avancés que nous ne l'étions au début ». L'exercice de remue-méninges est bien lancé, des groupes de travail se penchent sur le détail des questions les plus litigieuses, et une « première ébauche de structure » de loi constitutionnelle sera présentée à l'automne.

Comme les échanges précédents entre « conventionnels », comme l'audition de la « société civile » (nos éditions du 26 juin), comme enfin la Convention des jeunes des trois derniers jours, le débat d'hier était hanté par les vieux clivages : les partisans de la « méthode communautaire » d'une part, qui ne jurent que par la Commission et le Parlement, et de l'autre, les thuriféraires de l'approche « intergouvernementale », attachés à l'idée de garder un maximum de pouvoir aux États.

Que ce soit au nom du pragmatisme britannique comme la baronne Scotland of Asthal, ou pour cause de neutralité à l'instar du Finlandais Esko Seppänen, les

uns n'imaginent pas un instant confier la diplomatie, et encore moins la défense, aux instances communautaires. À l'opposé, le Néerlandais René van der Linden, s'il admet qu'une « armée unique relève encore de l'utopie », considère qu'« il faut à terme le faire ».

Entre les deux extrêmes, et surtout à propos de la politique étrangère, des ébauches de solutions se dessinent. Sur 59 orateurs, jeudi, pas moins de 27 ont, d'une manière ou d'une autre, caressé l'idée de réunir les fonctions de Javier Solana et de Chris Patten : le premier est haut-représentant de la diplomatie, responsable devant les ministres mais sans véritable budget, le second, commissaire européen, avec des milliards à dépenser, mais dénué de vrai pouvoir. Évoquée par l'Allemand Peter Glotz, l'hypothèse d'un poste à « double casquette » semble devoir faire son chemin, encore que le diable réside dans les détails institutionnels. Peu ou prou, tout le monde est d'accord

sur le fait que « l'Europe doit parler d'une seule voix ». Encore faut-il, fait observer le Britannique Andrew Duff, « que nous soyons d'accord sur ce que nous voulons dire ». Soucieux de ne pas rester prisonnier de la dichotomie traditionnelle, VGE explique que le système européen doit « osciller » entre le communautaire et l'intergouvernemental. Avec le « grand élargissement » à sans doute dix pays d'Europe de l'Est d'ici à deux ans, dit-il, « il faut les deux ». Chaque analyse a sa propre « légitimité ». Pour les pays fondateurs de la CEE, résume-t-il en schématisant, l'approche est plutôt communautaire.

Ceux qui sont venus plus tard, et surtout ceux qui viendront encore, éprouvent « le besoin que l'expression des États soit perçue » plus clairement. Bref, il faudra « assurer la cohérence et peut-être un jour la convergence des deux ». La logique est sans appel. Sa mise en œuvre s'annonce ardue. D'où les groupes de

travail, chargés de casse-tête comme le contrôle de la subsidiarité, le rôle des parlements nationaux, ou encore la répartition des compétences entre l'Union et les États membres.

D'où aussi les travaux menés plus ou moins en secret, loin de la Convention, sur un futur texte constitutionnel. Un groupe italien est à l'œuvre, tout comme une équipe de Sciences po, ou un aréopage britannique. Chacun avec l'idée de présenter, le moment venu, la solution miracle. Tout en sachant que le calendrier est piégé : « Le premier qui sort du bois se fait fusiller », prévoit un diplomate. Serein, Giscard attend.

Un peu à l'image de l'animal fétiche qui trône devant lui sur le podium : une tortue chinoise affublée d'une tête de dragon. Elle est, dit-il, « le symbole de la longévité et d'une démarche prudente, un peu comme notre Convention qui, lorsqu'il le faudra, saisira dans ses griffes le texte de la constitution ».

Une interview de l'ancien ministre du gouvernement Juppé, Alain Lamassoure

« La diplomatie européenne par la fusion »

Ancien ministre des Affaires européennes, eurodéputé à l'Assemblée strasbourgeoise et « conventionnelle », Alain Lamassoure préconise une approche radicale.

LE FIGARO. – Comment surmonter les clivages habituels sur la diplomatie ressortis à la Convention ?

Alain LAMASSOURE. – Sept Français sur dix veulent que l'Europe s'occupe des affaires étrangères et de la défense. Je me suis demandé si nous ne pouvions pas y appliquer la méthode qui a permis de créer

la monnaie unique : un objectif, un temps de maturation, et un calendrier par étapes.

Par où commencer ?

D'abord, il s'agit de séparer la diplomatie du communautaire. C'est ce qui a été amorcé le mois dernier en décidant de séparer les travaux des ministres lorsqu'ils parlent des relations extérieures et lorsqu'ils s'occupent des dossiers européens. Cela devrait aller de pair avec un signal fort : supprimons les ambassades bilatérales entre nos pays. Je sais que l'idée va faire hurler au Quai d'Orsay, mais elle est

faisable d'aujourd'hui au lendemain, et nos opinions comprendraient que les relations entre les pays de l'Union ne revêtent plus un caractère diplomatique, mais communautaire.

Et après ce début fracassant ?

La seconde étape serait celle de l'harmonisation des politiques nationales. Il nous faut mettre en commun l'ensemble de nos activités extérieures, pas seulement la diplomatie pure, mais aussi l'aide au développement et toutes nos actions, vis-à-vis de l'Afrique par exemple, qui est un continent

oublié. Nous avons pour l'instant trois « stratégies communes », axées sur la Russie, l'Ukraine et la Méditerranée, et aucune d'elles ne fonctionne. Il reste beaucoup à faire.

Le couronnement de tout cela ?

Ce serait la politique commune. Fusion de nos quinze corps diplomatiques, une seule représentation européenne au Conseil de sécurité de l'ONU et une instance unique de décision. La politique étrangère ne se divise pas. La nôtre, d'ici là, serait le fait du président de

l'Union. Le président américain ne convoque pas non plus les représentants des 50 États pour les faire voter. Il les écoute, et il décide.

Et le calendrier de vos ambitions ?

Il y a toujours une part d'arbitraire. Je me calerai sur les élargissements : 2004 pour la première étape, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie vers 2007 pour la suite et, in fine, le moment où, avec ou sans la Turquie, nous serons rejoints par les États démocratiques des Balkans.

Propos recueillis par P. B.

Le Figaro

Le Monde

Libération

La Croix

La Convention à la recherche d'une politique extérieure de l'UE

La nature communautaire ou intergouvernementale de cette politique n'est pas tranchée

BRUXELLES

de notre bureau européen

Un quasi-consensus s'est dégagé, jeudi 11 juillet, lors de la session de la Convention sur l'avenir de l'Europe consacrée à la politique étrangère. Etant donné sa puissance économique, sa place de premier fournisseur d'aide publique au développement, son réseau multiforme d'alliances à travers le monde, l'Union européenne occupe potentiellement une place unique. Or, elle reste un « nain » diplomatique. Aujourd'hui encore, l'image d'un Henry Kissinger demandant quel est le numéro de téléphone du responsable de la politique étrangère de l'Union européenne fait florès.

Peter Hain, ministre britannique des affaires européennes, l'a rappelé en ces termes : « Qui décroche le combiné ? Chirac, Blair, Aznar ? Pour que cela ne se produise plus, il faut une seule voix ». C'était là une manière de rappeler que ces trois chefs d'Etat et de gouvernement proposent que l'Union se dote d'un président du Conseil européen élu pour un mandat assez long, ce qui supprimerait une présidence semestrielle des Quinze considérée comme inefficace.

FUSIONNER LES FONCTIONS

M. Hain s'est attiré cette répartition de Henning Christophersen, représentant du gouvernement danois, lequel préside l'Union depuis le 1^{er} juillet : « le véritable problème est qu'il ne faut pas que 4 ou 5 représentants des grands pays européens se précipitent pour appeler M. Kissinger » (c'est-à-dire le secrétaire d'Etat américain). Les deux hommes en ont convenu : chaque Etat veut jouer sa propre partition sur la scène internationale et vis-à-vis des Etats-Unis.

Autre consensus : il est aberrant

de continuer à avoir une expression bicéphale de l'Union. D'un côté, le Haut représentant chargé de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), qui plus est secrétaire général du Conseil des ministres, Javier Solana. De l'autre, le commissaire européen chargé des relations extérieures, Chris Patten. Le premier dispose de l'autorité diplomatique que lui a conféré le Conseil et les chefs d'Etat et de gouvernement, mais n'a pas d'administra-

sera-t-elle plus « communautaire » ou davantage « inter-gouvernementale » ? Ce débat est la ligne directrice de la réforme des institutions européennes.

Selon une école de pensée, exprimée, entre autres, par le Luxembourgeois Ben Fayot, « la voie inter-gouvernementale est celle de l'inefficacité, et en plus elle mènera à un Directoire des grands Etats ». Les soupçons sur ce point ne sont pas dissipés, même si le souci exprimé

Un service diplomatique commun

La mise en commun de certaines ambassades, la « communautarisation » de l'expression de l'Union européenne dans les organisations internationales, pourraient, selon des conventionnels, manifester la volonté de l'Union de parler d'une seule voix. Certains ont émis le souhait que se constitue un véritable « service diplomatique européen », et d'autres ont insisté pour que soit encore assoupli le mécanisme des coopérations renforcées permettant à une avant-garde de pays d'aller de l'avant. Ces propositions vont être largement examinées au cours des prochains mois, mais d'ores et déjà un constat s'impose, rappelé par l'Espagnole Ana Palacio, nouvelle ministre des affaires étrangères du gouvernement Aznar : toutes les réformes institutionnelles seront vaines si les Européens ne parviennent pas à « forger une véritable volonté politique commune ».

Propos ainsi complétés par le Britannique Andrew Duff : « L'Europe ne réussira pas à parler d'une seule voix, si elle ne se met pas d'accord sur ce qu'elle veut dire ».

tion, et un budget dérisoire ; le second a le pouvoir d'influence que lui confère le budget communautaire pour l'action extérieure, mais n'a que l'autorité de la Commission européenne.

Il faut donc fusionner ces deux fonctions. Peter Hain a cependant posé la question dérangeante du choix de l'institution dont ce nouveau « Monsieur PESC » serait l'émanation : le Conseil, et donc le Conseil européen des chefs d'Etat, ou la Commission ? La question est essentielle, puisque de sa réponse dépend l'orientation future de la politique extérieure de l'Union :

par le « représentant du gouvernement français », Pierre Moscovici, qui a souhaité plus de « visibilité et de continuité » dans l'action extérieure de l'Union, rencontre un large point de vue.

En complément du pouvoir d'initiative qui serait accordé au Haut représentant, a-t-il été souligné, le Conseil des ministres devrait délibérer le plus souvent possible à la majorité qualifiée. Cela mettrait fin à l'actuelle recherche d'une unanimité construite sur des consensus sans ambition.

Laurent Zecchini

MONDE
DIPLOMATIQUE

LE DÉBAT SUR LES INSTITUTIONS OCCULTE LE PROJET

Une Convention européenne conventionnelle

AU Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin dernier, M. Valéry Giscard d'Estaing a dressé un bilan d'étape de la Convention européenne qu'il préside. Il s'agit de réformer les institutions de l'Union, en vue de son élargissement à 27 Etats, pour remettre à plat le projet communautaire. Mais le libéralisme reste l'horizon indépassable des Quinze et les « conventionnels » vont plancher sur son accompagnement institutionnel à l'échelle de la Grande Europe. Qui pourra s'étonner que cela laisse les opinions indifférentes ?

Par BERNARD CASSEN

Parler d'Europe est un éternel recommencement. Depuis que les opinions publiques du Vieux Continent ont commencé à se saisir, certes très fragmentairement et le plus souvent sous l'effet d'une propagande « européiste » simplificatrice, des enjeux de la construction communautaire, soit en gros depuis le traité de Maastricht en 1992, les termes du débat n'ont pas changé : quel projet européen ? Quelles institutions pour le servir ?

A la première question, ni le traité d'Amsterdam (1997), ni celui de Nice (2000) n'ont répondu autrement que par des formules creuses, renvoyant par défaut à l'ultralibéralisme, essence même du traité de Maastricht. La seconde question, en revanche, a fait l'objet d'une multitude de réponses - chaque responsable d'un exécutif national, sans parler de la Commission européenne, ayant son idée sur cette affaire -, mais avec cette caractéristique commune d'être sans lien avec la première.

En d'autres termes, le Meccano institutionnel passionne les responsables gouvernementaux, mais il fait tout naturellement l'impasse sur le contenu des politiques à mener, celles-ci étant réputées ne plus faire l'objet de débats, sinon sur la manière de les renforcer. C'est ce qu'ont montré les deux Conseils européens - celui de Barcelone (1) et celui de Séville - de la présidence espagnole qui vient de s'achever : primat de la concurrence et de la logique financière, libre-échange, « libéralisation », privatisations, régression du service public, flexibilité du travail, etc. C'est là une parfaite illustration du premier commandement du dogme libéral : la déconnexion entre la sphère de l'économie et

de la finance, et celle du politique et de l'intervention démocratique.

Cette dichotomie s'est trouvée confortée par la nécessité d'adapter les institutions de l'Union européenne à son élargissement de 15 à 27 Etats (2) dans les prochaines années. Conçues, dans le cadre du traité de Rome (1957), pour six pays, et n'ayant pas été substantiellement modifiées en presque un demi-siècle, elles ont déjà dépassé leurs limites et conduiraient à la paralysie totale de la décision si elles n'étaient pas profondément revues pour faire face à l'afflux de nouveaux membres. Cette réforme n'ayant été que très partiellement amorcée dans les traités d'Amsterdam et de Nice, unanimement considérés comme des échecs dans ce domaine, le chantier est donc totalement ouvert.

En revanche, ce qui n'est pas mis en discussion, c'est la nature des politiques que devront mener les 12 pays candidats : ils sont sommés - c'était à prendre ou à laisser - d'intégrer l'« acquis communautaire » dans leur législation nationale. Cette expression désigne les quelque 80 000 pages de traités, d'actes législatifs communautaires de toute nature, de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg, etc.

Cette mise aux normes libérales est d'une envergure et d'un impact social négatif au moins équivalents à ceux des plans d'ajustement structurel imposés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) à environ 90 pays du Sud. Une telle orientation avait été d'emblée considérée comme non négociable, malgré l'hétérogénéité des situations économiques et sociales des pays concernés. Ne se pose plus

pour eux officiellement, comme aux Quinze, que la question institutionnelle.

De ce point de vue, l'expérience des conférences intergouvernementales chargées d'élaborer un traité a, elle aussi, montré ses limites. D'où l'idée, adoptée au Conseil européen de Bruxelles-Laeken en décembre 2001, d'innover en la matière en reprenant une procédure déjà utilisée pour la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, proclamée au Conseil européen de Nice en décembre 2000 : celle d'une Convention.

Cette instance, qui a commencé ses travaux le 28 février 2002, est présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing et comprend 105 personnes : 15 représentants des chefs d'Etat et de gouvernement des actuels membres de l'Union, 30 représentants des Parlements nationaux (2 par Etat), 16 membres du Parlement européen, 2 membres de la Commission et 39 représentants des pays candidats, dont la Turquie (1 représentant du gouvernement et 2 des Parlements nationaux). Ces 39 membres n'ont cependant pas le droit de vote.

La mise en place de cet aréopage un peu hétéroclite n'a pas été acquise sans mal, les gouvernements étant peu désireux de partager une de leurs prérogatives régaliennes, celle de faire les traités. Les conclusions des travaux de la Convention, qui devra remettre sa copie en mars 2003, n'auront pas de valeur contraignante. Elles seront simplement prises comme base de travail par les ministres des Quinze réunis en conférence intergouvernementale, et qui disposeront d'un an pour élaborer un projet de traité. Cela dit, si le texte de la Convention recueillait un très large assentiment en son sein même, il serait doté d'une légitimité rendant difficile son classement sans suite.

D'où les efforts concurrents des parties prenantes institutionnelles (gouvernements, Commission, Parlement européen) pour en influencer le contenu. D'où également la volonté du présidium de la Convention (12 de ses membres) de mettre tous les atouts de leur côté. De ce point de vue, les « conventionnels » (qui ne détestent pas le rapprochement entre leur assemblée et la Convention de Philadelphie où fut rédigée, en 1787, la Constitution des Etats-Unis) croient disposer d'une carte maîtresse : la relation avec la « société civile ». Un concept totalement flou, comme celui de « gouvernance », mais furieusement « moderne », comme l'atteste son utilisation répétitive et intéressée, depuis quelques années (3). Il s'agit, dans ce cas précis, pour l'essentiel, des syndicats et des associations.

Cette fameuse « société civile » est donc conviée à donner son avis sur les six grandes questions soumises à la Convention : quelle Europe voulons-nous ? Qui fait quoi en Europe ? Comment simplifier le fonctionnement de l'Union ? Comment concilier efficacité et légitimité démocratique des institutions ? Quelle voix pour l'Europe dans le monde ? Comment parvenir à une Constitution européenne ?

L'éventail apparaît ouvert, mais seule la première et, à la limite, l'avant-dernière de ces interrogations renvoient à des considérations autres qu'institutionnelles. Or non seulement le champ du débat est soigneusement balisé pour éviter le point central qui fâche – ce que l'on pourrait appeler la « question libérale », et qui commande toutes les autres –, mais les procédures et le calendrier retenus donnent à penser que la « consultation » a essentiellement une fonction d'affichage.

Aussi, ce qui s'est passé à Bruxelles entre le 10 et le 25 juin dernier, lors des auditions de la « société civile » européenne par la Convention, n'est guère encourageant : présence massive d'associations subventionnées par la Commission, locaux trop petits pour accueillir tous les intéressés, temps de parole réduit à sa plus simple expression, verrouillage des débats. Les « groupes de contact » préparatoires aux séances plénières des 24 et 25 juin auraient pu constituer des espaces d'échange privilégiés. Il n'en fut rien.

Ainsi, le groupe de contact « culture », réuni le 12 juin en présence d'une cinquantaine d'organisations et de 4 membres de la Convention, dut expédier en une journée des sujets aussi importants que l'art et le patrimoine, la

coopération culturelle, les Eglises et les religions, l'éducation et les langues minoritaires, mais en étant prié de limiter ses réflexions aux aspects institutionnels. Un rapporteur fut ensuite désigné pour chacun des thèmes en vue d'une prise de parole « synthétique » de... cinq minutes lors de la séance plénière.

On aurait voulu donner l'impression de consultations alibis que l'on ne s'y serait pas pris autrement. M. Jean-Luc Dehaene, ancien premier ministre belge, et vice-président de la Convention, avait d'ailleurs déclaré le 11 mars 2002 devant le Comité économique et social européen que la définition des politiques ne faisait pas partie de l'exercice auquel il fallait se livrer... Or n'est-ce pas ce qui intéresserait au premier chef les citoyens qui aimeraient, par exemple, savoir si le futur traité protégera ou non les services publics, si la concurrence continuera à être la valeur suprême de l'Union, etc.

Imaginer que les questions institutionnelles vont mobiliser les électeurs est très naïf. Les architectures juridiques sont faites pour servir un projet, pas pour s'y substituer, sauf à cautionner celui qui est actuellement à l'œuvre. Déjà, dans ce cadre, le débat fait rage. Il oppose, d'un côté, la Commission européenne, qui ambitionne de devenir le gouvernement de l'Europe, y compris en matière de politique étrangère et de défense, et, de l'autre, les gouvernements de trois des grands pays (Espagne, France, Royaume-Uni) qui entendent, au contraire, renforcer le Conseil européen. Ils envisagent à cet effet de remplacer la présidence semestrielle tournante de l'Union par une présidence de deux ans et demi qui rabaisserait fortement le poids du président de la Commission.

La tendance naturelle de la majorité des « conventionnels » et du Parlement européen sera de soutenir les thèses de la Commission. Mais le dernier mot restera aux Etats. Pour construire un rapport de forces favorable, la Convention aurait pu se faire la porte-parole non seulement de sa « société civile » construite sur mesure, mais aussi de tous ceux qui ne sont représentés par personne et que l'on a vus massivement dans la rue à Gênes, à Barcelone et à Séville. Pour ne rien dire de ceux qui, désespérant de l'action publique, ne votent plus. Ce n'est apparemment pas le chemin qu'elle prend...

(1) « Est-il encore utile de voter après le sommet de Barcelone ? », *Le Monde diplomatique*, avril 2002.

(2) Les pays à intégrer dans l'Union européenne à partir de 2004 sont la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. La Turquie a acquis le statut de pays candidat sans que soit cependant fixée une échéance pour son adhésion.

(3) Le premier ministre français, M. Jean-Pierre Raffarin, dont on ne connaissait pas les ambitions théoriques, en fait un usage immodéré...