



**HAL**  
open science

## Les institutions européennes: pour une réforme ambitieuse du Traité de Maastricht

Jean-Louis Bourlanges

► **To cite this version:**

Jean-Louis Bourlanges. Les institutions européennes: pour une réforme ambitieuse du Traité de Maastricht: Cahiers du CEFRES N° 14f. Regards communs sur l'Europe. Cahiers du CEFRES, 1998, Regards communs sur l'Europe, 14f., pp.14. halshs-01164659

**HAL Id: halshs-01164659**

**<https://shs.hal.science/halshs-01164659>**

Submitted on 17 Jun 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Cahiers du CEFRES

N° 14f, Regards communs sur l'Europe  
Jacques Rupnik (Ed.)

---

Jean-Louis BOURLANGES

**Les institutions européennes : pour une réforme ambitieuse du Traité de Maastricht**

---

Référence électronique / electronic reference :

Jean-Louis Bourlanges, « Les institutions européennes : pour une réforme ambitieuse du Traité de Maastricht », Cahiers du CEFRES. N° 14f, Regards communs sur l'Europe (ed. Jacques Rupnik).

Mis en ligne en janvier 2012 / published on : january 2012

URL : [http://www.cefres.cz/pdf/c14f/bourlanges\\_1998\\_reforme\\_traite\\_maastricht.pdf](http://www.cefres.cz/pdf/c14f/bourlanges_1998_reforme_traite_maastricht.pdf)

Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

<http://www.cefres.cz>

Ce document a été généré par l'éditeur.

© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE



# *Les institutions européennes: pour une réforme ambitieuse du Traité de Maastricht*

Jean-Louis Bourlanges\*

## INTRODUCTION

Un spectre hante la future conférence intergouvernementale: celui de l'insignifiance. Prévu par le Traité de Maastricht lui-même comme l'instrument de sa nécessaire révision, célébré comme devant être l'événement fondateur de l'Europe de demain, le rendez-vous euro-institutionnel de 1996 est, au fur et à mesure qu'approche l'échéance, de plus en plus perçu comme une simple formalité diplomatique, à la fois inévitable et fâcheuse, qu'il conviendrait d'expédier au plus vite et aux moindres frais.

La double tentation, familière aux administrations, du byzantinisme technocratique et du minimalisme diplomatique est à l'oeuvre et menace de vider la future négociation de tout contenu politique fort. Paradoxalement justifié par la montée d'un sentiment anti-communautaire qu'on suppose, étrangement, mieux disposé envers *un statu quo* contesté qu'envers sa révision, le regain d'immobilisme tire en vérité ses origines d'une évidence moins avouable: les réformes nécessaires au bon fonctionnement de l'Union européenne et à son élargissement ultérieur ne peuvent pas ne pas déboucher sur une certaine remise en cause des pouvoirs détenus précisément par ces administrations nationales qui gèrent la négociation de 1996. D'un côté en effet, la protestation populaire contre la confiscation technocratique de l'Europe se fait plus insistante et appelle à une reparationarisation du processus décisionnel communautaire. De l'autre, l'accroissement des compétences de l'Union et l'élargissement de son aire géographique militent, sous peine d'inefficacité et de paralysie croissantes, en faveur d'un renforcement des institutions et des procédures communes. Doublement menacés par la revendication démocratique d'un partage du pouvoir et par l'exigence fonctionnelle de délégations communautaires accrues, les milieux dirigeants des Etats réagissent conformément à leurs intérêts en s'efforçant de compliquer artificiellement le débat pour le soustraire aux citoyens et de réduire les enjeux de la future négociation à des aménagements techniquement aussi limités et politiquement aussi indolores que possible.

Face à cette dérive réductrice, il est nécessaire de réagir et de faire en sorte que la future conférence intergouvernementale se situe, sans timidité ni dogmatisme, à la hauteur des enjeux qui sont ceux de l'Europe bouleversée d'aujourd'hui. Ces enjeux se sont imposés progressivement à nous à force d'avoir été si souvent proclamés et personne aujourd'hui ne peut sérieusement contester ni l'ampleur ni l'urgence relative des transformations à mettre en oeuvre: réduire une fracture démocratique devenue si insupportable à nos concitoyens qu'elle en vient à menacer la légitimité du processus d'intégration communautaire tout entier; donner à l'Union européenne les moyens institutionnels, qui lui ont été refusés à Maastricht, d'assumer efficacement ses nouvelles responsabilités politiques; réformes des institutions conçues pour une communauté de six membres afin de permettre à l'Europe de réussir sa réunification et d'accueillir dans l'Union les pays de l'est et du sud qui frappent si impatiemment à sa porte. Il s'agit donc, et c'est considérable, de corriger Rome, de compléter Maastricht et de préparer les futurs Traités d'élargissement en relevant les trois défis majeurs qui sont lancés aux Européens: le défi de toujours, la légitimité démocratique; le défi d'aujourd'hui, l'Union politique et l'accroissement des compétences; le défi de demain, le grand élargissement.

---

\* Député au Parlement Européen, a été amené à présenter en sa qualité de président du Mouvement Europe-France et dans le cadre du débat précédant la conférence intergouvernementale de 1996, les orientations ci-après.

## I - RÉDUIRE LA FRACTURE DÉMOCRATIQUE

Dénoncé jour après jour avec une virulence croissante, le déficit démocratique – il faut avoir le courage de le reconnaître – constitue le péché originel de la construction européenne. Dans la mesure où celle-ci s'est toujours présentée comme l'instrument d'une victoire permanente de la raison sur la passion, de la vérité commune sur l'intérêt particulier, du dialogue sur la confrontation, elle a eu spontanément tendance à tenir en lisière du débat ferveurs et colères populaires et à susciter une organisation des pouvoirs qui faisait davantage confiance à l'indépendance de quelques sages qu'à la représentation parlementaire des citoyens, initialement justifiée par la nature des tâches à accomplir et longtemps féconde dans l'accomplissement de celles-ci, cette organisation des pouvoirs souffre aujourd'hui d'une sérieuse crise de légitimité qui tient pour l'essentiel à la confiscation technocratique des décisions par quinze administrations nationales et une administration communautaire et à l'éloignement persistant des citoyens par rapport aux affaires qui les concernent. Il y a lieu de parler à cet égard d'une véritable fracture démocratique séparant dirigeants et dirigés.

### *Le contrôle de la Commission*

Concrètement, ces réformes doivent à la fois porter sur l'organisation de l'exécutif et sur le processus législatif européen. S'agissant de l'exécutif, il est clair que la Commission s'exposerait à un risque sérieux de marginalisation dans le futur système de décision si elle ne consentait pas à devenir l'objet d'un contrôle politique renforcé. Sans doute le droit de censure dont dispose le Parlement européen à son égard, désormais complété d'un quasi-pouvoir d'investiture du Président et du collège, représente-t-il en apparence un instrument de contrôle efficace. Il ne faut toutefois pas en exagérer la portée réelle: en l'absence de tout jeu politique à caractère majoritaire, les pouvoirs du Parlement européen sur la Commission restent et resteront assez largement théoriques. D'où la nécessité d'introduire, parallèlement au droit d'investiture et de censure parlementaire, un principe de responsabilité de la Commission devant les Etats réunis au sein du Conseil européen. C'est à ce prix, entre autres, que la Commission cessera d'être perçue par les gouvernements des Etats membres comme l'image anticipée de leur propre dépossession.

### *Le Parlement européen*

Dans l'ordre législatif et international, il convient de poser en principe qu'aucun texte ne devrait pouvoir entrer en vigueur sur le territoire de l'Union européenne s'il n'a pas fait l'objet d'une approbation parlementaire explicite ou implicite. La mise en oeuvre d'un tel principe emporte la nécessaire réduction et simplification des procédures législatives. Cela passe par la généralisation ou, à tout le moins, dans l'immédiat, une importante extension, de la procédure de codécision législative (article 189 B) qui a cet avantage de créer une quasi-égalité des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement européen tout en donnant au premier des moyens de procédure suffisants pour éviter le blocage ainsi que la certitude qu'aucune décision ne pourra être adoptée sans son consentement explicite. En matière d'accords internationaux, la procédure dite de l'avis conforme, qui équivaut en pratique à un pouvoir de ratification devrait être généralisée, ce qui suppose sans doute en contrepartie qu'elle soit réformée de manière à renforcer la main du Conseil des ministres et de la Commission dans leur tête à tête avec un Parlement qu'ils ne peuvent aujourd'hui ni contraindre ni dissoudre.

La procédure communautaire budgétaire est, plus encore que la procédure législative, un défi au bon sens et à la démocratie parlementaire réunis. Sa réforme suscite toutefois un ensemble de fantasmes et de préventions fondamentalement injustifiés mais qui suffit à la rendre peu crédible. Afin de restituer sa sérénité au débat, il conviendrait sans doute de séparer les réformes nécessaires en deux catégories distinctes. Les premières, qui pourraient être menées à bien dans le cadre de la CIG, devraient viser à rétablir l'unité fondamentale du budget en substituant une co-décision équilibrée Conseil/Commission à la division actuelle entre deux sous-budgets, celui des dépenses obligatoires qui donne le dernier mot au Conseil et celui des dépenses non-obligatoires qui donne le dernier mot au Parlement européen. Les secondes, qui pourraient être conduites dans le cadre de la décision ressources propres pour 1999, devraient doter l'autorité budgétaire, Conseil et Parlement agissant en co-décision, du pouvoir de voter, dans le cadre d'un volume de ressources plafonnées pluriannuellement, les recettes et non pas seulement les dépenses communautaires.

La plus sensible sans doute des réformes touchant le Parlement européen ne concerne toutefois pas exclusivement la future conférence intergouvernementale: c'est celle de la modification du mode de

scrutin pour l'élection des eurodéputés. Pour que le Parlement européen dispose de la légitimité nécessaire à l'exercice de pouvoirs plus étendus et pour que se construise de bas en haut de la pyramide institutionnelle une véritable chaîne de responsabilités reliant chaque citoyen au sommet du système, il faut en finir avec ces modes de scrutin centralisés qui, un peu partout, produisent des députés diminués, élus sur la base de listes fabriquées dans un cadre national à l'évidence trop vaste pour permettre aux élus d'agir auprès de leurs électeurs et d'en être reconnus. S'il est peu probable que la conférence intergouvernementale puisse à cet égard se mettre d'accord sur la réforme de l'article 138 relatif à la procédure électorale uniforme, rien en revanche n'interdit, en l'état présent des textes, à chaque Etat membre et notamment au nôtre de procéder unilatéralement par exemple, à une régionalisation du mode de scrutin et d'adjoindre cette réforme de restrictions particulières en matière de cumul afin de favoriser une présence et une participation plus soutenues des élus français à l'assemblée de Strasbourg.

Une telle réforme devrait être opérée en France dès 1996, parallèlement au démarrage de la conférence intergouvernementale. Cela permettrait d'introduire le nouveau mode de scrutin avant la mi-mandat des europarlementaires (dont le mandat vient à son terme en juin 1999). C'est à cette fin que le Mouvement Européen a décidé de mettre en place, sur une base pluraliste, une Commission composée de parlementaires et d'experts afin de proposer une nouvelle loi électorale.

### *Les parlements nationaux*

Reste un élément capital dans l'entreprise de démocratisation des institutions européennes: la nécessaire réinsertion dans le processus décisionnel communautaire de ces acteurs majeurs que sont les parlements nationaux. Alors que les administrations nationales ont, au cours des vingt dernières années, poursuivi un effort d'intégration engagé de longue date et qu'elles ont porté à un degré jusque là inconnu leurs habitudes de travail en commun, l'élection du Parlement européen au suffrage universel a eu pour effet pervers de rejeter les parlements nationaux à l'extérieur du système de décision communautaire et de susciter de leur part des réactions de plus en plus réservées à l'égard d'une entreprise qui cessait progressivement d'être la leur. Pour remédier à cette situation, il a été parfois suggéré du côté français de créer une seconde chambre, composée de représentants des parlements nationaux et dotée, selon les propositions, de pouvoirs plus ou moins étendus. Ce projet de seconde chambre, qui en serait en vérité une troisième, puisqu'elle s'ajouterait au Parlement européen et au Conseil des ministres, ne peut être accueilli qu'avec un certain scepticisme. Outre qu'il s'est déjà heurté à une fin de non recevoir des parlements nationaux de nos quatorze partenaires, il supposerait en effet soit une hypothétique répartition des compétences entre les deux parlements, soit l'établissement d'une procédure, qu'on pressent inextricable, de codécision à trois - Conseil, Parlement européen, Chambre des parlements nationaux - dont le plus sûr effet serait de sérieusement compliquer un processus de décision dont chacun s'accorde déjà à déplorer l'effrayante complexité.

Le contrôle démocratique du Conseil revient principalement aux parlements nationaux qui ont le droit de contrôler leurs gouvernements respectifs. Il est essentiel qu'ils puissent exercer le contrôle tout au long des procédures législatives au Conseil. Celui-ci doit donc délibérer publiquement lorsqu'il exerce son pouvoir législatif

### *La subsidiarité*

L'exigence d'un plus strict respect du principe de subsidiarité par l'Union européenne est à la fois très fortement ressentie par l'opinion publique et trop souvent interprétée de façon abusivement restrictive par les Etats membres. Si la mise en oeuvre de ce principe appelle, en effet, un effort de protection des Etats et des collectivités décentralisées contre les empiètements communautaires, elle suppose également un effort symétrique et de sens contraire visant à permettre aux institutions centrales de l'Union européenne d'assumer pleinement certaines responsabilités qui, en raison de leur caractère transfrontalier ou de l'ampleur des moyens nécessaires, comme dans les domaines de la sécurité ou de la lutte contre le crime organisé, ne pourraient l'être avec la même efficacité par chacun des Etats membres agissant séparément. Défendre la subsidiarité, ce n'est donc pas seulement, par exemple, résister à la tentation communautaire de calibrer les noix de cajou, c'est aussi, et à certains égards surtout, amener les Etats à mettre en commun leurs moyens militaires d'intervention au service de la paix et des droits de l'homme en ex-Yougoslavie. Il est à cet égard piquant d'observer que le principe de

subsidiarité recrute aujourd'hui ses zéloteurs les plus fervents parmi les adversaires les plus acharnés du Fédéralisme, tels les eurosceptiques britanniques, alors même que les deux notions de subsidiarité et de fédéralisme sont quasiment synonymes puisqu'elles se définissent l'une et l'autre comme un principe de répartition des responsabilités tendant à privilégier, à efficacité égale, les échelons de la pyramide des pouvoirs les plus proches des citoyens.

A nos yeux la subsidiarité forme un tout et s'il on se contentera ici d'examiner les moyens institutionnels visant à garantir les Etats membres contre les excès de ce que le chancelier Kohl a qualifié de "fureur réglementaire", c'est parce que la deuxième partie de ce document plaide vigoureusement pour que soient donnés à l'Union européenne les moyens d'assumer pleinement les responsabilités qui doivent être les siennes dans les grandes affaires du monde.

S'agissant de la protection des Etats contre les empiétements du pouvoir communautaire, deux options sont le plus souvent envisagées: la première consisterait à donner à chaque parlement national le droit de saisir la Cour de Justice européenne de tout texte qui paraîtrait contrevenir aux dispositions du Traité sur l'Union européenne en matière de subsidiarité. Il s'agirait là en fait d'une idée dangereuse dans la mesure où ce recours parlementaire ne trouvant à s'exercer que dans l'hypothèse où le gouvernement de l'Etat membre se serait gardé d'en déposer un, la Cour de Justice serait en fait conduite à arbitrer un différend entre le gouvernement et le parlement d'un même Etat membre, ce qui ne serait pas son rôle et ne serait sans doute pas sans risque pour elle-même.

Une seconde option consisterait à créer un Haut Conseil de la Subsidiarité composé de représentants des parlements nationaux<sup>1</sup> puisqu'il est apparu au cours des dernières années que le Conseil des Ministres n'exerçait pas à cet égard la vigilance souhaitée. La création d'un tel organe, dont le Mouvement Européen avait d'ailleurs souligné l'intérêt, répondrait assurément à un besoin. Il faut cependant veiller à ne pas compliquer le processus de décision en imposant à ce nouvel organe une lecture préalable à l'examen par le Conseil et le Parlement de toute proposition, lecture qu'il serait au demeurant difficile de contenir dans les limites d'une simple appréciation du principe de subsidiarité.

Instituer la responsabilité politique de la Commission devant le Conseil européen des chefs d'Etat ou de gouvernement, procéder à une généralisation de la codécision entre le Parlement et le Conseil dans le domaine législatif, réformer le mode de scrutin pour l'élection des eurodéputés en vue de les rapprocher de leurs électeurs, permettre aux parlements nationaux de contrôler les procédures législatives en imposant la transparence des débats au sein du Conseil, organiser enfin la transparence des votes au sein de ce Conseil, voilà cinq réformes qui seraient de nature à modifier sensiblement la répartition des pouvoirs au sein de l'Union européenne et à changer en profondeur la perception que s'en fait le citoyen.

### *Citoyenneté*

Les droits reconnus aux citoyens doivent être solennellement énumérés et précisés dans une charte des droits des citoyens européens intégrée au Traité.

## **II - DONNER À L'UNION LES MOYENS DE SES POLITIQUES**

Dénoncé pour ses implications fédéralistes, le Traité de Maastricht mériterait en vérité une toute autre critique, presque inverse de l'autre, celle de ne point comporter, sauf dans le domaine de l'Union monétaire, où subsistent au reste de sérieuses zones d'ombre, les dispositifs institutionnels permettant à l'Union d'assumer efficacement les compétences nouvelles qui lui ont été solennellement attribuées: politique étrangère, politique de sécurité et de défense, justice et affaires intérieures. Faute de moyens adéquats, le Traité ne pouvait, après avoir fait naître de grandes espérances, que décevoir et, comme on l'a vu dans l'affaire yougoslave, alimenter une vague puissante d'euroscepticisme. La conférence intergouvernementale de 1996 se doit de combler les fossés ouverts à Maastricht et de donner aux institutions de l'Union les moyens de mener à bien les tâches qui lui ont été confiées, ou à défaut de permettre aux Etats qui le peuvent et le veulent de mettre en oeuvre des politiques particulières (cf. infra: l'intégration différenciée et la clause d'avant-garde).

<sup>1</sup> La C.O.S.A.C. (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) pourrait fort bien jouer ce rôle.

La cohésion économique et sociale suppose que l'Union ait les moyens d'une véritable politique économique et de l'emploi. La préservation et le développement du modèle social européen exige l'intégration au futur Traité d'un socle de droits sociaux minima reprenant la Charte des droits fondamentaux de 1989 et offrant aux partenaires sociaux européens la voie d'un droit du travail européen conventionnel (intégration au nouveau Traité du Protocole social annexé au Traité de Maastricht). Il conviendrait également que le futur Traité précise les dispositions de l'article 90.2 relatives aux services publics et fasse explicitement référence à la nécessité de développer, tant au plan national qu'au plan communautaire, les services d'utilité publique destinés à garantir l'égal accès des citoyens à un certain nombre de prestations fondamentales.

### *Union économique et monétaire*

Il ne saurait être question de remettre en cause en 1996 les décisions, longuement mûries et négociées, qui ont été prises par les Douze en 1992. Les critères de convergence, en particulier, ont été clairement définis et acceptés par l'ensemble des signataires du Traité et rien, sauf la volonté de faire échouer le passage à la Monnaie unique, ne justifie la réouverture du dossier. Il faut être parfaitement clair à ce sujet: la conférence intergouvernementale n'a pas vocation à être la Cour d'appel des arrêts rendus en toute connaissance de cause à Maastricht il y a quelques années. Il demeure toutefois que le dispositif prévu par le Traité sur l'Union européenne comporte une double lacune: sur le plan des objectifs assignés à l'Union européenne, il est pour le moins regrettable que l'article B ne fasse pas figurer au nombre de ces objectifs, à côté de la promotion d'un progrès économique et social équilibré et durable, celui du plein emploi. Sur le plan institutionnel, le dispositif retour n'est pas allé assez loin sur la configuration, les missions et les procédures décisionnelles de l'autorité politique, ce que M. Bérégovoy avait nommé le gouvernement économique, destiné à être le pendant politique de l'autorité monétaire qu'est la banque centrale indépendante. On relèvera en particulier<sup>2</sup> qu'il y aurait lieu de mieux préciser celles des responsabilités de ce futur gouvernement économique qui devront être assurées en formation plénière du Conseil et celles qui devront relever d'une formation plus restreinte, limitée aux Etats à Monnaie unique. S'agissant de ce Conseil en formation restreinte, il conviendrait de surcroît qu'il puisse disposer de règles de fonctionnement efficaces, allant très au-delà de la simple coopération intergouvernementale, ce qui implique soit que le futur Traité définisse ces règles, soit qu'il renvoie aux Etats concernés le soin de le faire.

### *Politique extérieure*

En politique extérieure, les lacunes du Traité sur l'Union européenne sont évidentes: point de dispositif véritablement commun d'évaluation et de proposition, une règle de décision à l'unanimité évidemment paralysante, des compétences d'exécution partagées entre huit institutions ou organismes! Ces lacunes doivent être comblées: il faut créer une solide instance d'évaluation et de proposition, associant les représentants de la Commission et des Etats membres, la règle de l'unanimité doit être abandonnée, y compris au Conseil européen, dans des conditions ménageant le droit de tout Etat membre à ne pas s'associer à des actions particulièrement sensibles dans lesquels il ne se reconnaît pas; les compétences en matière d'exécution doivent être concentrées, sous réserve des prérogatives de l'U.E.O. dans le domaine de la défense et de la sécurité, entre les mains de la Commission et des Etats membres. La création d'un haut représentant pour la Politique Extérieure et de Sécurité Commune, qui serait par hypothèse indépendant de la Commission, ne serait pas adaptée aux exigences actuelles dans la mesure où elle risquerait de briser l'unité de l'action internationale, politique d'un côté et économique de l'autre, de l'Union européenne et de brouiller au lieu de clarifier l'exercice de la fonction de représentation extérieure de celle-ci. Il en va de même de la réforme de la présidence. Si l'on veut conserver sa cohérence au système institutionnel, c'est au président de la Commission que doit revenir, *de facto* ou *de jure* la tâche d'animer et de mettre en oeuvre, avec le concours des Etats et sous le contrôle étroit du Conseil, la politique extérieure commune.

Il ne faut pas se dissimuler que cette dernière proposition pose problème. L'idéologie dominante parmi les Etats membres les conduit à tirer toutes les conséquences du système de piliers établi à Maastricht, en affirmant la dualité radicale de l'action internationale à caractère politique qui devrait

---

<sup>2</sup> On n'abordera pas ici la question, essentielle, de la solidarité monétaire à établir entre les Etats à Monnaie unique et les autres membres de l'Union européenne, dans la mesure où le traitement de cette question délicate ne paraît pas appeler d'innovation à caractère institutionnel.

être de la responsabilité exclusive du Conseil et de l'action internationale à caractère économique, commercial, coopératif ou humanitaire qui devrait, quant à elle, continuer de relever de l'administration communautaire, c'est-à-dire de la Commission agissant sous l'autorité du Conseil. La création envisagée d'un haut représentant PESC, voire d'un Président du Conseil européen distinct du Président de la Commission, qui serait chargé d'organiser, d'animer et de gérer une filière de politique extérieure parallèle à la filière communautaire des relations économiques, est l'expression institutionnelle de cette dualité.

Un tel montage présenterait de sérieux inconvénients. De deux choses l'une en effet: ou bien le nouveau responsable de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune sera un haut fonctionnaire dépourvu d'autorité politique et d'existence médiatique, un secrétaire général *bis* du Conseil; ou bien, le poste reviendra à une personnalité politique de premier plan, disposant d'une autorité suffisante pour diriger les travaux du Conseil et devenir l'interlocuteur des plus grands. Dans la première hypothèse, la réforme serait insignifiante et ne résoudrait aucun des problèmes posés par les insuffisances du Traité de Maastricht; dans la seconde, elle consacrerait, sans doute définitivement, la division de l'action internationale de l'Union entre une action politique sans moyens et une action économique qui resterait politiquement illisible et demeurerait coupée de toute finalité politique. Le prix de l'incohérence se révélerait en second lieu non négligeable car le dédoublement administratif à mettre en oeuvre serait à l'origine d'un injustifiable gaspillage. Médiatiquement de surcroît, le dédoublement des personnes – président de la Commission d'un côté, “Monsieur ou Madame PESC” de l'autre – chargées de l'action internationale de l'Union créerait une situation proprement schizophrénique qui verrait ces deux principaux responsables adopter des attitudes inévitablement désaccordées et fréquemment contradictoires. La confusion de l'opinion serait d'autant plus grande que la noria des présidences par Etat membre ajouterait tous les six mois une tête nouvelle aux deux autres. Ainsi l'Union finirait-elle par ressembler à l'un de ces êtres à personnalités multiples qui hantent les tribunaux américains et dont chacun cherche en vain à cerner l'identité profonde!

La réforme de la PESC suppose donc en réalité quatre choses:

- l'association au sein d'un même organisme de différentes institutions parties prenantes à l'action internationale de l'Union, en l'occurrence l'instance commune d'évaluation et de proposition;
- le refus de toute dyarchie ou de toute dualité médiatique entre les responsables de l'action internationale communautaire et de la PESC, ce qui devrait conduire à confier au Président de la Commission la Présidence de l'organisme chargé de la politique extérieure;
- la clarification des responsabilités en matière de politique extérieure grâce à une meilleure distinction entre les fonctions d'évaluation, de proposition et d'exécution qui doivent revenir à un organisme intégré ainsi qu'aux Etats membres et la fonction de décision à proprement parler qui doit demeurer le monopole du Conseil, Conseil européen ou Conseil des ministres;
- l'adoption pour la prise de décision au Conseil d'une procédure efficace supposant l'abandon de la règle de l'unanimité et son remplacement par la règle de la majorité qualifiée assortie dans certains cas d'une clause de non-participation des Etats de la minorité.

### *Défense et sécurité*

Les effets d'annonce en matière de politique commune de sécurité et de défense ont fortement contribué au développement de l'eurosepticisme, dans la mesure où ils ont accrédité l'idée que les Etats de l'Union européenne étaient capables de se doter, à terme relativement rapproché, d'une véritable défense commune alors que les possibilités concrètes d'action, telles qu'elles résultaient à la fois des intentions des gouvernements et de la lettre des Traités, auraient dû inviter à une prudente modestie.

S'agissant de la défense à proprement parler,<sup>3</sup> c'est-à-dire de la protection des Etats européens contre un risque d'agression, personne ne peut raisonnablement estimer que celle-ci pourrait ou devrait ne pas continuer d'être assurée, au cours de la prochaine décennie, à la fois par l'Alliance atlantique et par les forces nucléaires franco-britanniques de dissuasion. Ce constat emporte deux conséquences précises: il est illusoire de prétendre édifier une défense européenne indépendante de l'OTAN qui serait évidemment redondante par rapport à celle-ci. Il serait téméraire de prétendre ac-

<sup>3</sup> On n'abordera pas ici la question de l'agence d'armement qui, en tant que telle, ne pose pas de problème de type institutionnel.

corder une garantie d'assistance militaire du type de celle de l'article 5 du Traité de l'U.E.O. à l'ensemble des Etats de l'Union européenne, y compris à ceux qui ne seraient pas membres de l'Alliance atlantique: l'extension d'une telle garantie, qui pourrait impliquer indirectement les Etats-Unis dans des conflits qui ne seraient pas les leurs, est à l'évidence inacceptable pour les Américains. La seule évolution théoriquement imaginable pourrait porter sur un effort de rééquilibrage à l'intérieur de l'organisation militaire entre le pilier européen et le pilier américain. Il est clair toutefois que les Etats-Unis ne sont guère disposés à aller très loin sur la voie d'une telle réforme et, qu'en tout état de cause, celle-ci ne concernerait que ceux des Etats de l'Union qui font partie de l'Alliance atlantique.

S'agissant des actions de sécurité, c'est-à-dire en fait de la capacité de projection de l'Union européenne à l'extérieur dans le cadre d'opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, d'actions humanitaires, voire d'interventions de solidarité au profit d'un Etat *agressé*, les choses ne sont pas aussi bloquées que dans le domaine de la défense *stricto sensu* mais les possibilités d'initiative ne doivent pas pour autant être surestimées. La nécessité d'un instrument militaire commun d'intervention ne fait aucun doute et le conflit yougoslave, qui a mis en lumière l'inconsistance militaire de l'Union européenne, en est une dramatique illustration. Cette organisation commune devrait se situer à l'intersection, fort peu fréquentée, de trois cercles distincts: celui de la solidarité atlantique car il serait paradoxal d'associer dans un même ensemble militaire des Etats qui ne partageraient pas les mêmes concepts ni la même organisation de défense; celui de l'indépendance politique puisqu'une telle capacité ne vaudrait que dans le but de mener à bien des opérations que les Etats-Unis ne voudraient pas cautionner ou, à tout le moins, engager; celui de la vaillance dans la mesure où l'outil militaire commun n'a d'intérêt que s'il est susceptible d'être mis en oeuvre. La France est pratiquement seule à se situer à l'intersection de ces trois cercles, dans une Europe encore partagée entre l'atlantisme, le pacifisme et le neutralisme. Ceci ne signifie pas toutefois que d'autres Etats, et en particulier la République Fédérale d'Allemagne, ne soient pas progressivement en train de l'y rejoindre.

Les observations précédentes inclinent à la modestie. Non seulement il serait illusoire de vouloir doter l'Union européenne d'une organisation plus large que celle de l'U.E.O. mais le véritable choix qu'auront à effectuer les participants à la future CIG sera entre l'U.E.O. qui serait par hypothèse, maintenue au delà de 1998, ou une organisation plus limitée encore qui pourrait se constituer autour des moyens opérationnels de l'Eurocorps. Qu'on retienne l'hypothèse large, celle de l'U.E.O., ou une hypothèse plus restreinte, l'organisation militaire commune devra présenter trois caractéristiques qui ne seront pas faciles à concilier: comporter des moyens opérationnels immédiatement utilisables qui seuls lui donneront sa crédibilité; être assez souple pour s'accommoder de la non participation éventuelle de tel de tel membre et, à l'inverse, pour être en mesure d'accueillir, au coup par coup, le concours d'un Etat membre de l'Union européenne mais non membre de son organisation militaire; disposer enfin d'un mécanisme de prise de décision propre à garantir l'efficacité opérationnelle du dispositif.

En matière de défense et de sécurité, gardons-nous des rêves grandioses. C'est faire oeuvre de salubrité que de se donner en un domaine aussi complexe des objectifs limités.

### *Justice et affaires intérieures*

Le Traité de Maastricht a le mérite d'avoir inscrit au coeur des compétences de l'Union européenne toute une série de questions à caractère civil ou pénal, relevant des autorités de police et de justice et relatives, par exemple, à l'accueil, à l'installation à la circulation de ressortissants des pays tiers comme à la lutte contre la fraude ou la toxicomanie. Ces questions présentent trois caractéristiques communes: elles relèvent d'un domaine de compétence connexe à celui de la Communauté (premier pilier); elles appellent un effort d'harmonisation qui passe très largement par la mise en place de normes juridiques; elles sont éminemment sensibles en termes de droits individuels et de libertés publiques.

Curieusement toutefois, les négociateurs du Traité ont paru faire l'impasse sur cette triple spécificité. Ils ont donc d'abord décidé de faire des affaires intérieures et de justice la matière d'un "pilier" distinct (le titre VI du Traité). Dans le cadre de ce pilier, ils ont ensuite privilégié des instruments juridiques conçus pour la politique extérieure et de sécurité, "actions communes" et "positions communes", particulièrement mal adaptés aux exigences de la production normative, celle-ci étant condamnée à emprunter le chemin, fort malcommode, de la convention internationale la plus classique.

Ils ont enfin pris soin de soustraire presque complètement l'exercice et le contrôle de ces compétences tout à la fois nouvelles et délicates aux deux institutions les plus propres à favoriser le respect des droits individuels et des libertés publiques, le Parlement d'un côté et la Cour de Justice de l'autre.

Il est devenu urgent de mettre bon ordre à tout cela. Sans doute la communautarisation du troisième pilier, c'est-à-dire l'incorporation au titre II du Traité de l'actuel titre VI, constituerait-elle une manifestation bienvenue de bon sens. Encore faut-il ne pas s'en exagérer la portée: le pavillon communautaire couvre les marchandises les plus diverses et ne suffit pas en tant que tel à prévenir contre les risques de confiscation technocratique, de blocage décisionnel et de dérive autoritaire inhérents au présent système. L'essentiel des réformes à opérer est ailleurs: il s'agit de bâtir un instrument juridique nouveau, distinct par conséquent des "actions communes", des "positions communes" et des "conventions", destiné à permettre à l'Union européenne de prendre dans des conditions optimales de démocratie, de subsidiarité et d'efficacité, les mesures législatives qui s'imposent dans les affaires intérieures et de justice telles qu'elles sont définies par l'article K.1 du Traité.

Par rapport aux instruments juridiques prévus par l'article K.3, et notamment par rapport à la convention, cette nouvelle catégorie d'actes juridiques devrait comporter cinq améliorations: la limitation du pouvoir d'initiative de la Commission à une partie seulement des questions énumérées à l'article K.1 devrait disparaître; le Parlement européen devrait être associé à l'oeuvre législative par application de la procédure de codécision revue à l'article 189 B; au Conseil les décisions devraient être prises, sinon à la majorité qualifiée du moins à une majorité renforcée et non lus comme à présent à l'unanimité; les parlements nationaux devraient troquer leur pouvoir purement négatif de ratification contre celui de désigner en leur sein des rapporteurs parlementaires associés à la négociation et même à la décision au sein du Conseil; la Cour de Justice enfin devrait disposer sur les actes en question de la même compétence que sur ceux qui sont pris dans le cadre de l'action communautaire (premier pilier).

### III - CRÉER LES CONDITIONS INSTITUTIONNELLES DE L'ÉLARGISSEMENT

Conçues pour une Communauté de six membres, souffrant dans une Europe à quinze d'une véritable surextension, les institutions de l'Union européenne sont profondément inadaptées aux exigences de la future Europe réunifiée qui compterait, par hypothèse, une trentaine de membres. Les problèmes à traiter sont de deux ordres: problème du nombre d'Etats membres et accentuation de la diversité de l'Union.

#### *Le Conseil et la Commission*

Comme tous les organismes dont chacun des membres est désigné par un gouvernement,<sup>4</sup> la Commission ne saurait s'accommoder sans un bouleversement profond de sa composition, de son organisation interne et du mode de désignation de ses membres, d'une évolution qui, au fil des élargissements successifs, risque de la transformer en une sorte d'assemblée délibérante inapte à la fonction exécutive.

L'accroissement du nombre des Etats membres oblige en fait à repenser l'articulation des deux logiques dont le Conseil et la Commission sont inévitablement dépositaires: une logique de représentation des Etats, d'un côté, une logique fonctionnelle d'organisation du travail par secteurs de compétence, de l'autre. La logique de représentation devra se voir à l'avenir exclusivement assumée par le Conseil.

Pour que la Commission puisse en revanche assumer avec toute l'efficacité requise les exigences fonctionnelles qui pèsent sur elle, il lui faudra repenser profondément son organisation interne. La future CIG n'aura en fait le choix qu'entre deux modèles: une Commission massivement réduite et redevenue ainsi un collège directorial cohérent: une Commission hiérarchisée à la manière d'un gouvernement. Dans le premier cas, le nombre des Commissaires devient inférieur à celui des Etats. Dans le second, c'est l'égalité formelle entre les membres du collège qui est remise en cause. Dans l'un et l'autre cas, il paraît inévitable de rompre le cordon ombilical unissant aujourd'hui chaque membre de

<sup>4</sup> La Cour de justice, le Tribunal de Première instance et la Cour des Comptes sont également dans ce cas.

la Commission à "son" gouvernement d'origine et de remettre soit au président de la Commission soit à une équipe restreinte désignée à cet effet par le Conseil européen le soin de nommer et d'affecter les autres Commissaires sous réserve de la double approbation du collège par le Conseil et le Parlement européens.

La virulence de l'opposition de certains Etats membres, et en particulier des moins peuplés d'entre eux, à l'une ou à l'autre de ces réformes ne devrait pas entamer la détermination de ceux qui les proposent à tenir bon et à en faire un enjeu essentiel de ta future CIG. Cette virulence tient en effet d'une part à un refus proprement inadmissible de prendre en compte l'intérêt général communautaire et de l'autre à une série de malentendus sur les avantages que seraient supposés retirer les grands Etats de la réforme, malentendus qu'il serait aisé de dissiper avec un minimum de bonne foi de part et d'autre. Trop souvent parasitée par des propositions téméraires visant, sous couleur d'aménagements techniques à conforter la prééminence des grands Etats, la réforme ne pourra en vérité être acceptée que si elle apparaît strictement neutre entre grands, moyens et petits, et si elle parvient à compenser l'indépendance accrue de chaque Commissaire par rapport à son Etat d'origine avec une dépendance collective accrue de la Commission par rapport au Conseil.

### *La présidence du Conseil*

L'élargissement de l'Union rend chaque jour plus nécessaire le renforcement d'un pouvoir d'intermédiation entre des Etats membres trop nombreux pour pouvoir s'accorder spontanément sans le concours d'un tiers. L'extension des compétences de l'Union suppose de son côté que soit assumée une fonction de représentation diplomatique et d'animation politique qui ne peut, sans inconvénient, être dévolue à un collège. L'Union européenne a donc besoin d'un président, *de jure* ou *de facto*, assuré d'une certaine durée, doté de prérogatives réelles et servi par une administration solide. En bonne logique, ce président devrait être celui de la Commission. Les caprices de la mode et l'humeur des chancelleries les inclinent toutefois à privilégier une autre solution qui passerait soit par la création d'une présidence individualisée, confiée à une personnalité extérieure au Conseil européen comme à la Commission, soit par le renforcement des actuelles présidences d'Etat qui se verraient dotées de prérogatives accrues dans le cadre d'un mandat porté à deux ans, soit encore par le partage sectoriel de la fonction présidentielle entre plusieurs Etats associés au sein d'une véritable troïka, voire d'un quadrige.

Autant de propositions, autant de fausses solutions! La création d'une présidence individualisée qui entraînerait la cohabitation à la tête de l'Union de deux personnalités, le président de la Commission et le président du Conseil européen, ferait peser, on l'a vu à propos de la politique extérieure, sur l'ensemble du système institutionnel un risque redoutable de dualisation fonctionnelle et médiatique. Quant à l'idée de renforcer les présidences d'Etat, elle rencontre bien vite ses limites puisqu'elle conduit soit à confier des responsabilités trop lourdes et trop longues à des Etats de petite dimension qui n'auront pas les moyens de les assumer, soit à contraindre les différents Etats de l'Union européenne à aliéner de façon quasi permanente la conduite de leurs affaires entre les mains successives de leurs plus puissants voisins. On voit mal de surcroît qu'un tel système puisse respecter le principe d'égalité des Etats auquel la plupart des membres de l'Union européenne sont farouchement attachés. La solution du partage fonctionnel aboutirait, quant à elle, à un véritable démembrement de la présidence en faisant du Conseil une sorte de collège à deux niveaux contraire à tous les principes d'égalité et d'efficacité.

En vérité, c'est agir en Gribouille que de préférer, au nom d'une préoccupation dévoyée de défense de l'Etat souverain, aliéner son action entre les mains d'un autre Etat plutôt que de la déléguer à une institution commune. Faute de pouvoir confier la présidence de l'Union au président de la Commission la sagesse consiste sans doute à ne pas modifier substantiellement le système actuel des présidences et à laisser s'opérer au fil du temps un partage des rôles, entre, d'un côté, le président de la Commission qui devra s'imposer comme le chef de l'exécutif et l'intermédiaire obligé des différents Etats et, de l'autre, l'Etat-président, soumis à une rotation semestrielle automatique qui se verra par la force des choses de plus en plus cantonné dans ce que les Britanniques nomment une fonction de "chairman". La réforme de la présidence est sans doute la seule réforme de quelque importance qu'il serait préférable de ne pas engager aujourd'hui. On ne saurait exclure que ce soit aussi, aux yeux de beaucoup, la plus tentante.

### *L'abandon de l'unanimité*

La suppression du principe de l'unanimité pour les prises de décision au Conseil fait l'objet d'un consensus justifié parmi ceux qui réfléchissent à l'avenir des institutions européennes dans une Europe élargie. Trois orientations devraient sur ce point guider les négociateurs à la Conférence inter-gouvernementale:

- Il n'est pas un seul domaine de compétence où la règle de l'unanimité mériterait d'être maintenue. Aucune action ne peut être sérieusement mise en oeuvre sur la base d'un accord unanime des gouvernements dans une Europe de plusieurs dizaines de membres. Dès lors qu'une politique serait considérée comme trop sensible pour ne pas requérir l'adhésion explicite de tous les Etats membres, il serait préférable de la retirer du domaine de compétence du Traité plutôt que de la maintenir comme une sorte de trompe-l'oeil ou de panneau indicateur ne débouchant sur rien.

- L'abandon de l'unanimité devrait être opéré soit au profit de la majorité qualifiée dont l'aire d'application pourrait être substantiellement étendue soit pour certaines décisions sensibles (ressources propres, justice et affaires intérieures) à celui d'une majorité renforcée (80% des Etats par exemple) calculée de manière à garantir le caractère consensuel de la décision tout en limitant les possibilités de blocage offertes à une toute petite minorité d'Etats, soit encore, dans le domaine de la politique extérieure au bénéfice d'un régime particulier visant à permettre l'adoption d'une décision dès lors qu'une majorité qualifiée ne s'y opposerait pas<sup>5</sup> et sous réserve d'un droit de non-participation offert à ceux qui souhaiteraient en user.

- Le Conseil européen devrait, au même titre que le Conseil des Ministres, recourir au vote, selon l'une des procédures décrites plus haut, pour procéder à l'adoption de ses décisions.

#### *La réforme de la majorité qualifiée*

- Le régime de pondération des votes entre les Etats, tel qu'il est défini par l'article 148 du Traité, a été initialement conçu pour éviter, au sein d'une Communauté européenne comprenant trois grands Etats et trois petits ou moyens, une domination excessive des premiers sur les seconds. Les élargissements prévisibles de l'Union européenne devant principalement s'opérer en direction d'Etats moyennement ou faiblement peuplés, la sous-représentation relative des grands Etats va se traduire au fur et à mesure des adhésions nouvelles par une accentuation parfaitement abusive d'un déséquilibre initialement légitime. Deux indications chiffrées donnent la mesure du problème: dans une Europe à trente, les Etats rassemblant moins d'un quart de la population de l'Union disposeraient au Conseil de plus de la moitié des voix. A l'inverse, les quatre Etats les plus peuplés de l'Union, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la France, qui rassemblent plus de la moitié de la population, ne disposeraient pas ensemble des 30% de voix leur assurant la minorité de blocage!

Ce serait d'ailleurs une erreur de ne voir dans ces distorsions que la manifestation d'un déséquilibre entre grands et petits Etats. Ce n'est pas par hasard en effet que les grandes démocraties développées sont à l'Ouest tandis que le centre et le sud de l'Europe sont d'un terme géographiquement significatif, plus ou moins balkanisés. Si le régime de pondération demeurait à l'avenir ce qu'il est aujourd'hui, l'Union européenne verrait donc son centre de gravité se déplacer artificiellement à l'est par un mouvement très exactement contraire à celui qui a permis l'arrimage de l'Allemagne orientale à la RFA. La marginalisation juridiquement organisée au Conseil des Etats les plus peuplés, les plus riches, les plus occidentaux et les plus stables n'est certainement pas un objectif compatible avec le fonctionnement harmonieux d'une Union européenne élargie. Pour remédier à cette situation, il n'est en fait que deux solutions: la plus brutale et la moins communautaire consisterait dans une augmentation substantielle de la pondération relative des grands par rapports aux petits. La plus conforme à la logique et à l'équité supposerait à l'inverse qu'on en finisse avec le système des pondérations et qu'on

<sup>5</sup> Par rapport au vote à la majorité qualifiée ce système de majorité négative présente l'avantage de ne pas comptabiliser négativement les abstentions. En l'absence d'un tel système, le vote à la majorité qualifiée pourrait se révéler plus difficile à atteindre que l'unanimité au sens de l'article 148 alinéa 3 du Traité qui prévoit la neutralisation des abstentions.

introduise ce qu'on a appelé le système de la double majorité et qu'il serait sans doute préférable de désigner par le terme de "majorité simple conditionnelle", système qui subordonnerait l'adoption d'une décision à la manifestation d'une majorité simple d'Etats membres, sous réserve que les Etats composant cette majorité représentent ensemble une majorité de la population – ou peut-être des électeurs – de l'Union. Ce projet a, comme celui de réformer la Commission, fait l'objet d'une certaine diabolisation sous prétexte qu'il serait défavorable aux petits Etats. Là encore, un procès hâtif et superficiel se nourrit pour l'essentiel de préjugés sans fondement et d'une peur injustifiable de tout changement. Dans une Union européenne de plus de vingt membres, le système de la majorité simple conditionnelle donnerait en effet aux Etats petits et moyens la certitude de disposer dans tous les cas de figure de la majorité, ainsi que la possibilité de bloquer à la majorité simple, le Luxembourg égalant l'Allemagne, toute décision qui ne leur conviendrait pas. Il n'offrirait, en revanche, aux grands Etats qu'une seule garantie, il est vrai décisive, celle de ne voir aucune décision de l'Union imposée par une minorité de la population à la majorité de celle-ci, ce qui est, après tout, bien le moins qu'on puisse souhaiter dans une démocratie!

### *L'intégration différenciée et la "clause d'avant-garde"*

Plus l'Union européenne s'élargira, moins il sera imaginable pour tous les Etats qui en font partie d'assumer sans délai les obligations de toutes les politiques communes. L'intégration différenciée est fille de l'élargissement. Déjà, le Traité sur l'Union européenne et avant lui les accords de Schengen avaient ouvert la voie: sur le plan militaire, l'organisation commune de l'U.E.O. ne rassemble que ceux des Etats membres qui appartiennent à l'OTAN; l'Union monétaire ne devrait dans un premier temps n'être conduite à son terme, celui du passage à la monnaie unique, que par un nombre limité d'Etats, ceux qui respecteront les critères de convergence; la coopération policière et la levée des contrôles physiques sur la circulation des personnes aux frontières intérieures de l'Union n'intéressent que les Etats de l'espace Schengen.

Avec l'élargissement futur de l'Union, la liste des cercles restreints de solidarité devrait encore s'allonger significativement. Il sera, par exemple, sans doute difficile d'intégrer d'emblée les nouveaux adhérents à la politique agricole commune et on ne voit pas davantage que les obligations juridiques, très strictes, du marché intérieur puissent être sans délai ni difficulté assumées par des Etats dont les traditions juridiques sont souvent incertaines et fragiles. Par ailleurs, la création d'un gouvernement économique de l'Union devra s'accompagner de dispositions claires sur ce qui relève du cercle des pays passant à la monnaie unique et ce qui s'applique à l'ensemble des Etats membres.

Il faut se garder de confondre l'intégration différenciée avec une Europe à la carte qui ferait de la géométrie variable la règle permanente et non pas l'exception provisoire. Pour que le processus d'intégration puisse conserver ses chances, il faut non seulement que les dérogations consenties présentent un caractère réversible, mais aussi qu'elles ne s'accompagnent pas d'un démembrement institutionnel. Le modèle est ici celui de l'Union monétaire dont les développements sont organisés par le Traité lui-même dans le cadre de son premier pilier tandis que le repoussoir est offert par le système Schengen, c'est-à-dire par l'idée qu'une solidarité particulière exigerait non seulement un traité à part mais surtout un système institutionnel distinct du système communautaire, sommairement intergouvernemental et, de ce fait, passablement inefficace. Il est essentiel qu'à l'avenir les politiques particulières qui seront réservées à ceux des Etats qui peuvent et veulent y participer, soient organisées dans le cadre des institutions communautaires, Commission, Cour de Justice, Conseil ou Parlement, quitte à prévoir pour le Conseil des prises de décision en formations restreintes et pour le contrôle parlementaire des assemblées *ad hoc* composées des europarlementaires issus des Etats concernés.

A l'occasion de la future CIG, il serait à cet égard particulièrement utile de veiller à insérer dans le traité une clause d'avant-garde, c'est-à-dire une disposition autorisant ceux des Etats membres qui le souhaiteraient à recevoir, dans des conditions à déterminer au cas par cas, le concours des institutions de l'Union européenne pour la mise en oeuvre des accords particuliers qu'ils auraient passés entre eux en vue d'approfondir leur coopération dans certains domaines de leur choix. Cette coopération devrait pouvoir aller jusqu'à l'harmonisation législative et à l'intégration de certains services administratifs, sous réserve, bien entendu qu'elle ne contrevienne pas aux dispositions du Traité et du droit qui en est dérivé.

### *La réforme ou la pause à l'élargissement*

Un tel cahier des charges donne le vertige et cette impression vertigineuse augmente à la considération du chemin de crêtes que devra parcourir le futur Traité: négocié consensuellement par quinze administrations circonspectes, unanimement signé par des gouvernements à l'autorité souvent chancelante, ratifié par des peuples ou des parlements plus incertains de leur avenir qu'à aucun autre moment de l'histoire de la construction européenne, contrôlé, ici et là, par des cours constitutionnelles exigeantes et souveraines, le futur Traité risque d'arriver en piteux état au terme de la course d'obstacles qui l'attend. Face à une telle situation, il n'est pour les dirigeants publics attachés à la poursuite de la construction européenne qu'une seule attitude légitime: subordonner tout développement ultérieur de l'entreprise et, en particulier, toute nouvelle négociation d'adhésion, à la réalisation de réformes assez ambitieuses pour permettre à l'Union européenne de répondre sérieusement à la revendication démocratique des citoyens, d'assumer efficacement ses nouvelles responsabilités politiques et de tenir le choc, sans se briser ni se déliter, des futurs élargissements. Dans un contexte politicoinstitutionnel aussi peu favorable à une vraie relance de la construction européenne, il peut donc être tentant de renvoyer à une conférence intergouvernementale ultérieure, autour de l'an 2000 par exemple, l'introduction des réformes qui se révéleraient hors d'atteinte en 1996. Dès lors toutefois, que la prochaine CIG ne pourrait mener à bien les réformes indispensables au succès des élargissements, c'est-à-dire celles qui porteraient sur l'abandon de l'unanimité, la pondération des voix, la restructuration interne de la Commission et l'introduction d'une clause d'avant-garde, il serait indispensable que soit reportée l'ouverture des négociations avec les Etats candidats du sud et de l'est de l'Europe. L'aggiornamento institutionnel de l'Union peut se voir légitimement différé de quelques années, il ne saurait en revanche être escamoté. Entre la réforme en profondeur et la pause à l'élargissement, il ne peut pas, il ne doit pas y avoir de moyen terme.

C'est dire l'inquiétude que ne peut manquer de susciter l'évolution des "opinions autorisées" sur le lien à établir entre les réalisations escomptées de la future conférence intergouvernementale et l'engagement des négociations d'élargissement. L'engagement du processus d'élargissement paraît moins subordonné à la réalisation d'une condition de fond, la réussite de l'aggiornamento institutionnel qu'à celle d'une condition purement formelle de calendrier, l'ouverture et la conclusion de la CIG. Il suffira de quelques aménagements institutionnels de surface pour que, dans un climat délétère d'impuissance grandissante et de frustration politique généralisée, s'ouvre une négociation interminable et confuse avec des Etats à qui on n'aurait ni le courage de dire "non" ni la force de dire "oui". Ce scénario-là, qui prétend éviter les écueils mais conduit en fait au naufrage programmé du navire, est sans aucun doute le pire de tous et doit être résolument combattu par les militants de la construction européenne.

Le choix européen de la France a été récemment confirmé par un discours sans équivoque du Chef de l'Etat en faveur du rétablissement des grands équilibres, clé de la participation française à l'équipe fondatrice de la Monnaie unique. La cause européenne ne saurait toutefois, sans gravement se mutiler, se réduire à une école de la rigueur. La férule des marchés, les disciplines budgétaires et sociales, les efforts demandés à chacun ne seront ressentis comme légitimes que s'ils apparaissent comme la contrepartie d'une ambition politique nouvelle, comme l'instrument d'une maîtrise retrouvée de leur destin par les Français. Au cours des derniers mois, le Président de la République française a, à plusieurs reprises, réaffirmé les prérogatives légitimes du politique et sa prééminence nécessaire sur les pouvoirs de fait des administrations. En Bosnie, il a, avec succès, rappelé que les moyens administratifs et militaires ne valent qu'en fonction des politiques qu'ils ont pour mission de servir et des objectifs qu'ils permettent d'atteindre. Le message vaut également pour l'Union européenne. Celle-ci a trop souvent souffert dans le passé d'une rupture artificielle entre un débat européen abusivement dépolitisé et un débat politique dangereusement coupé des réalités européennes. Cette dichotomie doit impérativement prendre fin et le rendez-vous de 1996 ne saurait se réduire à un énième dialogue d'experts sur des aménagements infinitésimaux.

L'Europe ne retrouvera sa crédibilité qu'à la condition de faire face aux problèmes auxquels elle est confrontée. Il lui faut apporter à l'opinion la preuve qu'elle n'est ni une invention des élites pour escamoter le pouvoir des citoyens, ni un club de velléitaires incapables de vendre autre chose que du libre-échange et des bons sentiments. Face à des femmes et à des hommes inquiets, souvent désorientés, mais convaincus au fond d'eux-mêmes qu'il n'est d'avenir ni dans le nationalisme ni dans l'immobilisme, les dirigeants européens ne peuvent ignorer qu'ils ont désormais une obligation politique de

résultats et non pas une simple obligation administrative de gesticulation. “Réconcilier l'Europe avec la politique”, tel est le seul ordre du jour qui vaille pour la future conférence intergouvernementale. Nous sommes loin du compte.