

Séminaire franco-allemand sur la politique européenne de la France et de l'Allemagne (Ifri, 2 avril 2004)

« **Le couple franco-allemand et l'Europe : légitime, efficace ?** »

Jean-Louis QUERMONNE (Professeur émérite des Universités à l'IEP de Paris et de Grenoble)

L'EUROPE À PLUSIEURS VITESSES / UNE ALTERNATIVE CRÉDIBLE ?

L'Europe à plusieurs vitesses est l'une des formes possibles de l'exigence de différenciation qui s'impose à l'Union européenne au fur et à mesure de son élargissement. Elle a pour singularité de promouvoir entre les États membres la différenciation des rythmes du processus d'intégration. Et elle s'oppose ainsi à la formule de l'Europe à la carte qui tendrait, si elle était mise en œuvre, à stabiliser les écarts existants entre les États membres dans leurs rapports respectifs avec l'Union.

En un mot, l'Europe à plusieurs vitesses est une forme de géométrie variable dans le temps qui tolère la différenciation à condition qu'elle soit à titre précaire, en vue de préserver l'unité des finalités de l'Union afin de la réaliser à terme. Elle respecte, par conséquent, la devise de l'Union européenne : « Unie dans la diversité », telle qu'elle figure à l'article IV-1 du projet de Traité constitutionnel élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Trois observations doivent permettre de préciser et de relativiser cette notion.

I. L'Europe à plusieurs vitesses a toujours existé depuis l'origine du processus d'intégration

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a été le fait de six États qui entendaient aller plus vite et plus loin que les autres membres originaires du Conseil de l'Europe. Rappelons à cet égard les efforts déployés par le Royaume-Uni pour maintenir cette première communauté, ainsi que la Communauté européenne de défense si elle avait vu le jour, dans le cadre intergouvernemental plus large du Conseil de l'Europe et de l'OECE¹.

Dans une certaine mesure également, l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), a institué, sur la base de l'article 5 du Traité, une solidarité entre ses membres en matière de défense mutuelle que n'impliquaient ni le Conseil de l'Europe ni la Communauté économique européenne (CEE), totalement étrangers à cet objectif.

Quant à la CEE elle-même, elle a admis dès le départ la légitimité de mesures

¹ L'Organisation européenne de coopération économique (transformée plus tard en OCDE) créée pour la gestion des fonds du plan Marshall.

transitoires permettant à certains États membres de poursuivre ses objectifs communs à un rythme correspondant à leurs possibilités ; elle a de même autorisé les États, à de strictes conditions, à prendre des mesures de sauvegarde exceptionnelles.

Enfin et surtout, les Traités de Maastricht et d'Amsterdam ont poussé aussi loin la différenciation des rythmes d'intégration : le premier en ce qui concerne l'Union économique et monétaire et le Protocole social, et le second à propos du rapatriement dans le Traité des accords de Schengen. À tel point qu'au profit du Royaume-Uni et dans le premier cas du Danemark et dans le second de l'Irlande, les mesures transitoires adoptées confinent à la dérogation, c'est-à-dire à l'Europe à la carte.

Observons à ce propos que cette « ouverture » des traités en direction d'une différenciation accrue des rythmes d'intégration a été précédée de ce que l'on pourrait appeler des « coopérations renforcées » hors traité, qu'il s'agisse du Système monétaire européen (SME) ou des Accords de Schengen.

II. L'Europe à plusieurs vitesses existe à l'état de virtualité dans les nouvelles dispositions des traités européens

Elle a été officialisée à la requête du « couple franco-allemand » dans le Traité d'Amsterdam sous le nom de « coopérations renforcées ». Et leur régime ainsi que leur capacité d'extension de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ont été assouplis par le traité de Nice. Pour partie, et de façon non ostentatoire, celui-ci a également rapatrié dans l'Union des fonctions exercées jusque là – à titre principal ou à titre de sous-traitance de l'Union européenne – par l'UEO.

Le projet de Traité constitutionnel établi par la Convention va plus loin encore dans l'assouplissement du régime des coopérations renforcées. Et en matière de défense, il prévoit un type particulier d'Europe à plusieurs vitesses sous le nom de « coopération structurée ». Ce qui achèverait en pratique, si celle-ci était finalement adoptée dans les termes du projet, le rapatriement de l'UEO en allant même au-delà sur la voie de la coopération.

III. Dans une vision prospective, s'agit-il d'une alternative crédible ?

Une alternative à quoi ? À l'adoption d'un statut uniforme des États membres dans leurs rapports entre eux et avec l'Union européenne.

On l'a vu, cette uniformité n'a jamais complètement existé. Ajoutons à ce qui a été dit la situation particulière du Benelux reconnue par le Traité de Rome au sein de la CEE. Et, d'un point de vue théorique, notons que le fédéralisme lui-même accepte la différenciation sous le nom de fédéralisme asymétrique.

Mais en tant qu'alternative à l'uniformité, l'Europe à plusieurs vitesses recèle elle-même plusieurs variantes, qu'il importe d'inventorier. Ainsi doit-on distinguer :

1) Ce que nous appellerons le « bilatéralisme précurseur ». Le couple franco-allemand en offre une illustration avec le Traité de l'Élysée et surtout avec des coopérations bilatérales hors traité, telles que celle qui en matière d'armement a donné naissance à l'OCCAR, laquelle a anticipé la création de l'Agence européenne d'armement (AEA) mise en place par le Conseil européen de Bruxelles des 12-13 décembre 2003. De façon plus informelle encore, les accords franco-britanniques de Saint-Malo peuvent être considérés comme un bilatéralisme précurseur sur la voie de l'Europe de la défense.

Quelquefois, ce bilatéralisme peut être « trilatéral ». Outre le Benelux, l'on pourrait citer, bien que de manière plus informelle, le triangle de Visegrad ou le triangle de Weimar. À la limite, les récentes rencontres entre chefs d'État ou de gouvernement allemand, britannique et français pourraient annoncer un « trilatéralisme précurseur », quitte à constituer l'amorce d'un « directoire » suscitant l'hostilité des autres États membres de l'Union.

2) Les coopérations renforcées forment un deuxième exemple d'Europe à plusieurs vitesses. De façon sectorielle, elles peuvent revêtir trois aspects formellement différents. Comme on l'a vu, certaines sont apparues et peuvent demeurer hors traités européens ; d'autres encore – même si aucune n'a formellement vu le jour – pourraient résulter de l'application même des dispositions de ces traités. Leur point commun est leur caractère sectoriel de plus ou moins grande envergure. De façon prospective, l'on pourrait envisager que la zone euro devienne à moyen terme l'objet d'une coopération renforcée dans le traité, surtout après l'élargissement de l'Union qui place les États membres de l'Euroland en situation minoritaire par rapport à l'ensemble de l'Union.

3) Un troisième exemple d'Europe à plusieurs vitesses qui affecte davantage les sensibilités politiques peut être désigné sous l'appellation générique retenue en France par les travaux du Commissariat général du Plan de « centre de gravité ». Le terme a été repris dans son discours de l'Université Humboldt par Joschka Fischer. Mais l'idée a donné lieu à diverses formulations qu'il s'agisse de « noyau dur » (Schäuble-Lamers), d'« avant-garde » (Jacques Delors) ou de « groupe pionnier » (Jacques Chirac).

Le caractère commun à ces variantes tient à la globalisation qu'elles ambitionnent en cherchant à institutionnaliser de manière plus ou moins formelle au sein de l'Union européenne un groupe d'États voulant accroître leur intégration politique. Mais, bien que l'approche soit encore restée floue, leur différence pourrait tenir à deux traits : selon que le centre de gravité se situerait dans ou hors Traité de l'Union et selon qu'il serait ou non géré sous forme intergouvernementale ou fédérale.

Dans la première alternative, s'inscrit la réaction manifestée par certains dirigeants européens à l'échec de la Conférence intergouvernementale de décembre 2003 concernant l'adoption du projet de Constitution européenne. Mais il ne paraît pas, *a priori*, qu'en l'état du droit européen une coopération renforcée puisse accueillir un centre de gravité à vocation « globale ». Par conséquent, il devrait recevoir son statut hors traité, quitte à pouvoir être ensuite rapatrié dans l'Union avec l'accord unanime de ses États membres.

Dans la seconde alternative, il semble que la formule de « groupe pionnier » doté d'un secrétariat permanent avancée par Jacques Chirac dans son discours du Bundestag en réponse à Joschka Fischer, implique le recours à un mode de gouvernance intergouvernemental. Mais l'on pourrait imaginer qu'une avant-garde donne naissance à une authentique fédération au sein d'une Union européenne maintenue au stade de grand marché et de Confédération.

4) Il est, enfin, une quatrième variante qui ne semble pas encore avoir été proposée par un dirigeant politique pour des raisons compréhensibles, mais qui serait peut-être, de façon pragmatique, la moins irréaliste. Il s'agit de la formule de l'« arrière-garde ». C'est, en fait, celle que le Traité de Maastricht et le Traité d'Amsterdam ont adoptée empiriquement à propos de l'UEM et de Schengen. Encore est-il que ces différenciations gardent un caractère sectoriel.

Mais l'on pourrait imaginer que dans l'hypothèse où le projet de Constitution européenne ne serait adopté que par une partie des États membres de l'Union une modification de l'article 48 TUE leur permette de le mettre en œuvre à quelques-uns, les autres États conservant dans leurs rapports avec eux et avec l'Union européenne l'état du droit antérieur. Cela entraînerait, certes, une plus grande complexité encore du système politique de l'Union européenne. Aussi, en reprenant une formule utilisée par Françoise de la Serre et Helen Wallace au lendemain d'Amsterdam à propos des coopérations renforcées², ce serait peut-être une « fausse bonne solution » ? Mais en l'état des négociations sur l'éventuelle Constitution européenne, elle ne saurait être exclue. Sans doute supposerait-elle une impulsion initiale du couple franco-allemand et, plus favorablement, des six pays fondateurs. Mais l'avant-garde qui en résulterait, non par addition mais par soustraction, ne résulterait pas d'un choix discriminatoire à l'encontre des États préférant garder le statu quo, mais d'une décision délibérée de ceux-ci de s'en tenir à celui-ci. Ce qui ne pourrait soulever de leur part aucune opposition crédible à la situation d'« arrière-garde » dans laquelle ils se seraient placés de par leur immobilisme.

En conclusion, constatons que la formule de l'Europe à plusieurs vitesses présente un avantage décisif par rapport à celle de l'Union à la carte du fait de la communauté d'objectifs qu'elle permet de maintenir entre ses membres. Encore que cet avantage doive être relativisé dans la variante de l'« arrière-garde » par le refus des États la formant de s'associer à l'adoption d'une Constitution destinée à définir les finalités de l'Union en même temps que ses institutions.

Par conséquent, ce qui ressort de l'analyse qui précède c'est la variété des solutions envisageables. Reste la question de leur accessibilité qui demeurera tributaire de la conjoncture politique européenne et internationale, comme l'a montré le conflit irakien. Ce qui en limite la crédibilité.

² Dans le numéro de septembre 1997 des Études et des Recherches du Groupe d'Études « Notre Europe » présidé par Jacques Delors.