

Compte-rendu du Colloque bilatéral Autriche-France :
« Caractéristiques et fonctionnement de l'Union Européenne de demain »
Vienne, mardi 8 octobre 2002

Le Centre Franco-Autrichien pour le rapprochement économique en Europe a organisé le 8 octobre 2002 dernier à Vienne, dans les locaux de la Maison de l'Industrie, un colloque bilatéral consacré au sujet : « caractéristiques et fonctionnement de l'Union Européenne de demain ».

Ce colloque a réuni 21 personnalités autrichiennes et 11 françaises (voir liste des participants en annexe) issues du secteur politique, diplomatique et universitaire. Cette manifestation, organisée en 4 tables rondes, a permis des échanges en profondeur et un bon équilibre entre exposés et débats (voir programme en annexe).

L'ouverture du colloque a été assurée, au nom de Mme Ferrero-Waldner, Ministre autrichienne des Affaires Etrangères, par M. Siegl (Ministère autrichien des affaires étrangères), qui a souligné à quel point ces manifestations étaient importantes car elles permettaient, ensemble et de manière interdisciplinaire, d'explorer les intérêts communs de nos deux pays sur les questions liées à l'élargissement de l'Union Européenne.

M. Thierry de Montbrial, Président du CFA, a rappelé que l'Europe était à la croisée des chemins. Nous sommes en effet embarqués dans un mouvement d'élargissement, souhaitable et inévitable mais périlleux car il n'est pas sûr que nous, comme les pays candidats, soyons réellement prêts : la restructuration des institutions européennes est donc nécessaire, tant au point de vue de l'efficacité que de la légitimité. Nous sommes obligés politiquement de respecter le calendrier de l'élargissement, même s'il y a un risque important que l'Europe à 25 ne fonctionne pas. C'est donc l'enthousiasme de l'aventure européenne, avant les sujets très techniques, qui doit être le moteur de la construction de l'Union européenne élargie. **M. Jankowitsch**, Secrétaire Général du CFA, a ajouté que le plus important dans cette manifestation était que deux pays européens, la France et l'Autriche, réfléchissent ensemble à l'Europe de demain. Ce lieu de réflexion et de rencontre qu'est le *Centre Franco-Autrichien* a en effet pour ambition de marquer, au niveau multilatéral, le dialogue avec les pays candidats. Il organise ainsi régulièrement des colloques dans les PECO sur les thèmes de l'élargissement. Il souhaite de cette manière encourager une intégration rapide des pays candidats.

1. Les institutions

La présidence des deux premières tables rondes a été assurée par **Mme Nowotny**. Elle a fait remarquer à quel point le moment de cette rencontre était bien choisi puisque nous sommes quasiment à mi parcours de la Convention : après une phase générale de discussion, nous sommes entrés désormais dans la phase des travaux concrets. Un consensus est déjà nettement visible et notamment pour ce qui est de l'intégration de la Charte européenne des Droits de l'Homme à la constitution européenne ou encore du renforcement du rôle du parlement au sein de l'Union européenne. Il est également important d'aborder, dans ces discussions, le traité de Nice, pour réfléchir dans quelle mesure sa ratification par l'ensemble des membres de l'Union est primordiale. Enfin, il est très intéressant d'avoir l'occasion de discuter de ces questions de manière bilatérale car la France et l'Autriche, par leur histoire et leurs institutions, ont beaucoup de points communs qui peuvent leur permettre d'arriver à des visions communes concernant le futur de l'Union européenne.

1.1. Les progrès accomplis depuis un an : la Convention européenne

Lors de cette première table ronde, **M. Einem** a présenté quelques points forts des objectifs de la Convention :

- devenir pour l'Union Européenne plus proche du citoyen européen : par la mise en place d'une constitution européenne, par l'intégration de la Charte européenne des Droits de l'Homme à cette constitution et par la simplification et la fusion des traités afin d'arriver à une personnalité juridique unique pour l'Union européenne. C'est un bel objectif que de souhaiter mettre en place une constitution européenne compréhensible par le citoyen et de vouloir simplifier et unifier les traités mais cela ne peut être le but premier de la Convention. Le citoyen européen acceptera sans problème une constitution européenne mais ce qui l'intéresse d'avantage, c'est que nous arrivions à une politique commune dans les domaines économiques et sociaux, de justice intérieure, de politique extérieure et de défense. Or, ces questions n'ont pas été abordées jusqu'ici par la Convention.

- rendre l'Union européenne efficace

La démocratisation de l'Union Européenne doit avant tout s'appuyer sur la question de l'augmentation de l'efficacité de l'Union Européenne. Nous devons arriver à ce que la décision à l'unanimité pour le Conseil européen et la décision à la majorité qualifiée pour le Parlement européen soient le système standard de prise de décision. C'est seulement de cette manière que nous arriverons à un système légitime de prise de décision. La majorité de la Convention va dans ce sens. Nous arriverons ainsi à une Union « européanisée ».

M. Faure a présenté les progrès accomplis par la Convention sur l'avenir de l'Europe. Des progrès réels ont été accomplis, même s'ils sont peu perceptibles par le grand public. Tout d'abord, dans la méthode de travail adoptée : celle-ci oblige les travaux de la Convention à atteindre une grande précision. De plus, on a pu remarquer un sérieux et une confiance entre les membres de la Convention et beaucoup de responsabilité dans les déclarations. Enfin, les clivages n'apparaissent pas en pleine lumière, au niveau professionnels, nationaux, entre anciens et nouveaux membres de l'Union européenne ou encore entre petits et grands pays. Mais il est vrai que le cœur de la discussion n'a pas encore été abordé. Pour l'instant, les sujets traités restent assez consensuels. On peut faire un premier bilan de la phase d'étude de la Convention : cette phase a eu pour objet de définir les missions de l'Union européenne et de rendre meilleure la méthode communautaire et la coopération intergouvernementale. Il y a eu accord sur deux propositions :

- la personnalité juridique, avec la fusion des Traités de la Communauté et de l'Union européenne qui permettrait la simplification des traités et d'arriver à un traité unique. Les questions qui se posent désormais sont : qui incarnera cette personnalité juridique ? Quelle sera la nature de l'Union rénovée ? Quelle sera la dénomination de cette Union rénovée ?
- améliorer la subsidiarité : les parlements nationaux doivent être intégrés à ce contrôle mais il y a encore quelques désaccords sur cette question.

Fin octobre, le Président Valéry Giscard d'Estaing fera une présentation préliminaire au Conseil européen, réuni à Bruxelles, de l'architecture pour le futur traité constitutionnel. Les grandes questions institutionnelles seront traitées au stade final de la Convention, lorsqu'elle aura notamment défini plus clairement les différentes missions et procédures de l'Union européenne et qu'une idée plus précise aura été dégagée de la forme générale qu'il conviendrait de donner aux recommandations de la Convention.

M. Fischer a abordé les avantages et les inconvénients de la Convention comme instrument de réforme de l'Union européenne. Trois points lui semblent importants :

- Pour les représentants des gouvernements, il va être à l'avenir plus difficile politiquement d'écarter les travaux écrits des députés européens.
- Les parlements nationaux et leurs représentants ne pourront pratiquement plus empêcher, avec le droit national, le processus de ratification.

- Enfin, le retour aux méthodes des conférences intergouvernementales ne sera plus possible pour les réformes futures.

La Convention en tant qu'instrument de réforme de l'Union européenne sera donc désormais LA méthode de référence pour les futures réformes.

1.2. Le fonctionnement des institutions

Dans cette deuxième table ronde, **M. Scheich** a essayé d'analyser les relations entre „grands“ et „petits“ pays. Tout d'abord, il a souhaité faire remarquer que le fonctionnement des institutions est vraiment la question centrale pour l'Union de demain car l'Union européenne ne peut pas dépendre seulement de la nouvelle constitution, de la simplification des traités etc. Elle va avant tout dépendre de son efficacité de fonctionnement. L'adhésion des citoyens au projet européen n'aura seulement lieu que si l'Union européenne peut résoudre de manière efficace les problèmes qu'elle rencontre. La question des « petits » et des « grands » pays est très présente en arrière de la Convention et cette question va, dans le futur, pour des raisons objectives, se poser différemment et de manière plus brûlante. L'élargissement va en effet provoquer une augmentation dramatique de l'hétérogénéité interne de l'Union européenne, posant le problème de la question du management de l'Union. Sur le plan économique, la coopération signifie désormais, encore plus qu'auparavant, un équilibre relatif entre les différents poids économiques de l'Union. Enfin, pour ce qui est des projets de politique commune de défense et de sécurité extérieure, la notion de pouvoir pèse encore une fois de manière considérable sur ces questions, que ce soit de manière stratégique ou physique. Il y a une tendance à la domination des « grands » pays bien sûr. Ce qui n'est pas un appel à la résignation. Il s'agit en fait de mettre en place des systèmes de contrôle. Il faut, de plus, résoudre rapidement le problème du régime de la présidence de l'Union. Le régime actuel, par la durée du mandat et par l'augmentation du nombre de membres, ne peut plus fonctionner. Il faut désormais réfléchir à des formes collégiales de présidence, ce qui serait un énorme avantage pour les petits pays. C'est le système préconisé par les grands pays. Une alternative, paradoxalement défendue par les petits pays, serait de conserver le système actuel mais que la fonction de la présidence se réduise à un rôle protocolaire, la politique réelle se faisant dans les coulisses avec le risque que celle-ci soit finalement faite, comme c'est la tendance actuelle, par les « grands » pays. La question de la relation « grands » et « petits » pays mérite donc beaucoup d'attention car cette question va devenir de plus en plus brûlante avec l'élargissement.

Mme de la Serre a traité de la question des coopérations « renforcées », et si celles-ci pouvaient être une flexibilité au service de l'intégration. Cet instrument a été formalisé par les traités d'Amsterdam et de Nice et avait pour but d'organiser une question majeure, celle de la différence au sein d'une Union de plus en plus hétérogène du fait de l'élargissement mais sans casser le mécanisme de l'élargissement. Mme de la Serre analyse le futur de ces coopérations selon l'alternative suivante : nous irons soit vers des coopérations renforcées qui pourront gérer une dynamique d'intégration, être un banc d'essai pour une nouvelle politique, une avant-garde, comme ce fut le cas jusqu'ici, notamment pour la PESC. Soit nous nous dirigerons plutôt vers une juxtaposition de coopérations ponctuelles à participation variable, avec des leaderships différents suivant les domaines.

M. Eilmansberger a, quant à lui, traité de la question du développement des compétences législatives. Ce sujet est un thème central de la Convention. Certains membres ont émis des propositions sur cette question. D'après M. Eilmansberger, le système actuel est un bon système, très complexe certes mais c'est la conséquence d'une situation au départ elle-même très complexe. Un problème, parmi les propositions faites, est que quelques unes sont apparues complètement obsolètes ou hors de propos ou au contraire qu'elles ont proposé des transformations radicales qui ne sont pas souhaitées par les membres de la Convention. Le système actuel ne nécessite pas de transformations radicales. Il est simplement primordial qu'à côté des modifications de détails, une bonne systématisation

basée sur la transparence et des catégories claires soient mises en place, ce qui permettrait de définir des règles de droit elles-mêmes claires.

M. Vernet s'est intéressé au partage des pouvoirs entre Commission, Parlement, Conseil et Présidence. Il a en particulier souligné un dilemme qui ne lui semble pas nouveau mais qu'il est important de rappeler : la contradiction entre l'exigence de clarté et de transparence et l'exigence de maintien des équilibres, qui ont été trouvés très difficilement au cours des 50 dernières années, et qui contiennent encore toutes les ambiguïtés nécessaires à des accords sur la construction européenne. Or, à un moment ou un autre, il faudra faire un choix entre ces deux exigences.

2. Les institutions et les pratiques politiques

La présidence des 3^{ème} et 4^{ème} tables rondes a été assurée par M. de Montbrial. Il a introduit quelques remarques préliminaires avant de passer la parole aux intervenants : comme c'est souvent le cas dans toutes sortes de questions politiques, il y a les grands principes et il y a leur application. Entre les grands principes et l'application, l'écart peut être très important. Le problème est de savoir quelle démocratie, quelles règles de fonctionnement nous souhaitons mettre en place.

2.1. Comment la démocratie fonctionnera-t-elle dans l'Europe de demain ?

La première intervention a été faite par **M. Quermonne** sur le thème de la légitimité démocratique : quelle capacité de décision dans l'Europe de demain ? La question de la responsabilité politique est extrêmement importante car si le Président de la Commission est, par exemple, politiquement responsable devant le Parlement européen, peut être censuré avec ses collègues et qu'il peut être aussi responsable devant le Conseil européen des Chefs d'Etat et de gouvernement, il serait beaucoup plus difficile à un Président de l'Union, procédant directement du Conseil européen, d'être responsable politiquement devant une instance démocratique. Il serait en effet difficilement envisageable que le Conseil européen se voit découronné par le Parlement européen mais également qu'un Président du Conseil européen soit responsable devant une instance, le Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernement, qu'il présiderait lui-même. Par conséquent, la responsabilité politique est un élément qui doit être pris en compte car aujourd'hui, de plus en plus, le procès de la démocratie représentative est ouvert et évoque l'importance de la démocratie participative, c'est-à-dire de l'intervention des différentes composantes de la société civile au sein de la démocratie.

M. Angerer a traité des racines historiques du déficit démocratique dans l'Union européenne. Le problème central du déficit démocratique, du point de vue historique, n'est pas le déficit lui-même mais la démocratie : Comment faire en effet l'Europe sans les Européens ? Tout se passe en réalité comme si les problèmes démocratiques nationaux étaient finalement, comme depuis des générations de politiciens européens, toujours et encore stockés et discutés au niveau européen. Or, il s'agit désormais de construire la démocratie future et c'est justement une chance pour nous aujourd'hui de n'avoir pas besoin de construire sur des bases reprises d'il y a cinquante ans, mais de pouvoir totalement innover.

M. Nestor a présenté une expérience du débat français sur l'avenir de l'Europe. Pour les spécialistes de l'analyse de l'opinion, le profil type de l'électeur qui craint l'insécurité, qui a la nostalgie de l'autorité et qui est tenté par la xénophobie, se confond très exactement avec celui de l'euroscéptique convaincu. L'Europe, au lieu d'être perçue comme une solution possible à cette crainte devant une insécurité généralisée, est perçue comme une menace, ce qui empêche les responsables politiques et les partis de gouvernement de présenter l'Europe comme une réponse à ces maux : la question européenne a été ainsi quasiment

absente du débat politique aux dernières élections présidentielles et législatives françaises. Il y a pourtant quelque part une attente d'un projet concret concernant l'Europe :

- on attend de l'Europe qu'elle ait une présence politique régulatrice sinon elle apparaît comme un élément hostile, le grand tout de la mondialisation qui menace les droits acquis ;
- on attend d'elle qu'elle ait des institutions démocratiquement lisibles sinon on a très peur de ne pas s'y retrouver.

Faute d'un projet qui réponde à ces deux attentes, le discours politique européen décevra les optimistes et sera rejeté par les pessimistes. A ne pas mettre en avant, dans le discours politique, un projet européen crédible ou à ne pas donner un niveau européen à un projet politique, l'Europe risque de devenir un sujet cauchemardesque pour les responsables politiques : un déficit d'explication risque par exemple de rendre extrêmement difficile la tâche des responsables politiques dans l'année à venir et notamment par rapport à l'élargissement.

M. Dantin a analysé le rôle de la société civile et son degré d'influence sur l'information de demain. En s'appuyant sur sa représentativité et son rôle d'information, la société civile a un rôle descendant pour informer, expliquer à ses membres ses analyses et ses positionnements sur les décisions politiques. Ce rôle d'éclairage en direction de ses adhérents, voire de l'opinion publique, en fait un relais important pour la qualité de la compréhension du citoyen et de ses adhérents. La société civile a également une fonction ascendante, en s'adressant aux représentants de la démocratie politique, aux pouvoirs publics, pour leur faire connaître sa position sur tel ou tel sujet. On peut donc concevoir que cette position, ce rôle pivot de la société civile organisée soit important sinon essentiel pour la démocratie car il sert de relais, de trait d'union entre l'opinion publique, les citoyens et les décideurs politiques. La société civile peut, à travers les associations patronales et les syndicats, produire de la norme au niveau national mais également européen et avoir un rôle de conseiller en amont des décisions. Enfin la société civile a un rôle certain sur l'information et les décisions européennes. Cependant, dans la perspective de l'élargissement, nous risquons de nous heurter à une réelle difficulté car, dans les PECO, la société civile organisée y est quasiment absente du fait du système politique antérieur. Elle est souvent peu représentative et même initiée par les pouvoirs publics des états candidats. Cette faiblesse sera un handicap supplémentaire pour leur adhésion car il manquera alors un véritable relais d'information, d'explication, de discussion avec les citoyens et les pouvoirs publics. Pourtant, un gros travail a été fourni par les associations socio-professionnelles en direction des PECO puisque depuis de nombreuses années, des formations sont organisées en liaison avec les associations socio-professionnelles des pays candidats mais avec beaucoup de difficulté. La société civile organisée dans les PECO aura encore des difficultés à répondre aux exigences qu'appellera l'adhésion au traité.

2.2. La politique de l'Union dans le monde de demain

M. Luif s'est interrogé sur les priorités de politique extérieure pour une Union à 25 puis à 30 en analysant les statistiques des votes des différents pays européens à l'ONU. Au fur et à mesure, on s'aperçoit que l'ensemble des pays européens, lors des votes à l'ONU, adopte de plus en plus une position semblable, avec cependant parfois deux exceptions : la France et la Grande-Bretagne qui sont les deux pays les plus éloignés de l'opinion majoritaire des pays européens, notamment sur plan de la politique de sécurité.

M. de Montbrial a, en conclusion, présenté quelques remarques sur la politique étrangère de l'Union. La première question qu'il convient de se poser est : qu'est-ce qu'une politique étrangère ? Ce n'est pas d'exprimer des opinions sur les questions de relations extérieures. La politique étrangère n'a de sens que par rapport à la notion de pouvoir et d'exercice de la puissance. Cet exercice peut se manifester de diverses manières, allant de la puissance économique, culturelle jusqu'à la puissance militaire. La politique étrangère s'exprime en

réalité à l'ombre de la puissance militaire. Quand on parle de politique étrangère, on parle de la politique étrangère d'une unité politique, le plus traditionnellement d'un état. Un état, en droit international, est caractérisé par un territoire, une population et un gouvernement. Il faut, pour être une unité politique, que sa population partage une culture suffisante pour que la notion d'appartenance soit significative. Unité et identité sont fortement liées à la notion de sécurité puisque celle-ci permet la conservation de l'unité et de l'identité. Or, si l'on veut parler de la politique étrangère de l'Union européenne, il faut alors se demander en quoi l'Union européenne constitue une unité politique, quelle est l'identité de cette Union et en quoi consiste sa sécurité. Nous avançons actuellement sans jamais avoir précisé les objectifs finals de l'Union. Or, Il est extrêmement important de préciser cette identité et de sortir de l'ambiguïté. Si nous restons aussi ambigus sur la nature même de la construction européenne et donc sur la nature de notre identité, il ne faut pas s'étonner que la notion de politique étrangère de l'Union ne puisse avoir, à la limite, aucun sens. Que peut être aujourd'hui la formulation d'une politique étrangère de l'Union ? Il n'y a pas de politique étrangère commune, par exemple, sur la question de l'Irak ou encore du conflit israélo-palestinien, même si celle-ci pourrait exister : en effet, les écarts réels entre les positions des différents pays européens sont finalement extrêmement faibles. Il manque en réalité un élément fondamental pour la formulation d'une politique étrangère : l'affirmation de l'identité européenne. Une fois cette identité affirmée, l'Europe pourra devenir un pôle d'équilibre dans le monde, ce qui permettra d'éviter certaines dérives.

Le colloque a été clôturé par **M. de Montbrial**. Il a tout d'abord tenu à remarquer que cette journée avait été très riche et très encourageante : on s'aperçoit en effet de plus en plus dans ce type de colloque sur la construction européenne que nous parlons un langage commun et que nous sommes finalement tous tendus dans la même direction. Il est donc essentiel de trouver les mots pour parler de l'Europe et notamment de montrer de l'enthousiasme quand on s'adresse aux opinions publiques : le sujet le mérite.