

Octobre 2007

UN TRAITÉ SIMPLIFIÉ VRAIMENT COMPLIQUÉ ?

*Philippe Moreau Defarges
Pierre Ménat
Daniela Schwarzer*

Conférence du 4 octobre 2007



Programme
"Quelle présidence française
pour quelle Europe ?"



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision communautaire.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-86592-213-0

© Tous droits réservés, Ifri, 2007 - www.ifri.org

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00-
Fax: 33 (0)1 40 61 60 60
Courriel : ifri@ifri.org

Eur-Ifri

22-28 Avenue d'Auderghem
1040 - Bruxelles, Belgique
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15
Courriel : info.eurifri@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

UN TRAITÉ SIMPLIFIÉ VRAIMENT COMPLIQUÉ ?

Philippe Moreau Defarges,
ministre plénipotentiaire, codirecteur de *RAMSES*
Pierre Ménat,
directeur de la coopération européenne au ministère des Affaires étrangères
Daniela Schwarzer,
chercheur à la Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP).

Ce séminaire s'inscrit dans le programme de recherche mené par l'IFRI sur la présidence française de l'Union européenne, qui comprend onze séminaires à raison d'un par mois, et donnera lieu à un colloque qui se tiendra à Bruxelles, au début de la présidence française.

Après une brève introduction de Dominique David, qui a présenté le programme de recherche sur la présidence française et plus précisément le séminaire du 8 novembre prochain sur les frontières de l'Union, Olivier Louis a pris la parole pour présenter les intervenants et lancer le débat.

1) Philippe Moreau Defarges a présenté le premier exposé, de manière volontairement provocatrice et pessimiste. S'adressant à Pierre Ménat, il a posé quatre questions sur le traité modificatif (le nom officiel de ce traité est maintenant « Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la communauté européenne ») :

- Quel est le but du traité ? Le but n'est-il pas d'obtenir un traité coûte que coûte ? L'opinion publique risque certainement d'avoir l'impression qu'on essaye de lui réimposer un traité qui a été rejeté, il y a deux ans – et qui a été, qui plus est, mis au point par des diplomates de manière quasi confidentielle.
- Le projet est-il vraiment au point, comme l'affirme la presse ? A ce propos, deux remarques peuvent être faites : on parle très peu d'une innovation majeure du traité, la personnalité juridique de l'Union. Or, dès lors que l'UE aura la personnalité juridique, tout sera communautarisé, avec la suppression des piliers. Par ailleurs, n'y a-t-il pas de « mauvaises surprises » à attendre dans les semaines qui viennent - notamment de la part de la Pologne, du Royaume-Uni, voire d'un autre Etat ?

Compte-rendu du séminaire organisé par l'IFRI, le 4 octobre 2007, en partenariat avec le groupe international d'audit et de conseil Mazars et le portail d'information sur les politiques européennes en France EurActiv.fr. Compte rendu rédigé par Marianne Ollivier.

- Que va-t-il se passer au moment des ratifications ? Est-ce que les ratifications parlementaires seront aussi faciles que ce que l'on croit communément ? Qu'en sera-t-il en France, où une révision constitutionnelle sera obligatoire ?
- Le système de l'Union européenne (UE) n'est-il pas à bout de souffle ? Cette interrogation est justifiée par trois raisons :

Tout d'abord, on ne cesse de parler de l'objectif de réaliser une Europe politique. Pourtant, à ce sujet, deux remarques doivent être faites : l'Europe politique est déjà faite, à travers le marché unique, la monnaie unique, le début de politique étrangère. De plus, quand, en France, on appelle à la réalisation d'une Europe politique, personne ne semble donner de définition précise à ce concept.

En deuxième lieu, l'Europe semble être constituée d'une multitude de « couches géologiques », correspondant aux différentes réformes qui ont jalonné son histoire. Or le nouveau traité apparaît comme une simple couche supplémentaire, ce qui montre que l'on a continué à utiliser la même méthode traditionnelle. Est-il pertinent de multiplier les couches à l'infini ?

Enfin, l'UE donne l'impression d'être « ligotée » : elle ne peut réussir à se réformer que si chacun des 27 Etats membres donne son accord, ce qui apparaît d'emblée comme une procédure impossible. Même la Charte des Nations Unies prévoit une procédure plus souple.

Philippe Moreau Defarges a conclu son exposé en se référant à une phrase de Jean Monnet, selon laquelle « *quand un problème est insoluble, il faut en changer les données* ». L'Union européenne a-t-elle la capacité de changer les données de son problème ?

2) Pierre Ménat a introduit son exposé en rappelant le contexte dans lequel le traité modificatif avait vu le jour.

- Rappel du contexte

Le projet de traité constitutionnel n'avait pas abouti, suite notamment à l'échec des référendums français et néerlandais – et même si 18 Etats membres avaient ratifié le texte. L'Union européenne se trouvait donc dans une impasse. Or il semblait difficile de continuer à la faire fonctionner avec le traité de Nice. Celui-ci n'avait pas soulevé beaucoup d'enthousiasme car il se contentait de combler les lacunes du traité d'Amsterdam et se distinguait dès lors par certaines carences, notamment en matière de politique étrangère. « L'Europe des projets », si intéressante soit-elle – avec des coopérations intergouvernementales comme Schengen, l'euro ou la coopération policière -, ne pouvait remplacer une réforme institutionnelle.

La question qui se posait portait donc sur la manière de réformer les institutions après l'échec du traité constitutionnel. Au début de la présidence allemande, beaucoup étaient sceptiques, comme l'est aujourd'hui Philippe Moreau Defarges, quant à l'opportunité de relancer le processus de réforme institutionnelle. Comment concilier des intérêts divergents, comme ceux de l'Espagne, où une très large majorité de citoyens avait approuvé le traité

constitutionnel, et la France, où le « non » au référendum l'avait emporté de manière notable ? Trois acteurs ont alors soutenu une initiative visant à relancer le processus de réforme institutionnelle : Mme Merkel, M. Blair, et M. Sarkozy. La formule proposée par le Président Sarkozy dès 2006 avait l'avantage de concilier les intérêts divergents entre les 18 pays ayant ratifié le traité constitutionnel et les pays les plus sceptiques. Cette formule était celle du « mini traité », qui consistait à renoncer à la méthode constitutionnelle et à procéder par des modifications des traités existants. Cette méthode a rendu le traité modificatif plus compliqué que ne l'était le traité constitutionnel – qui apparaissait déjà peu lisible aux yeux des Français. Elle a toutefois permis d'aboutir à un mandat très précis lors du Conseil européen de juin. Celui-ci a malgré tout fait l'objet de deux critiques très fortes et d'ailleurs contradictoires qui peuvent, l'une et l'autre, être réfutées.

Ne ressort-on pas aux citoyens européens le même texte qu'en 2005 ? C'est le sens de la première question de Philippe Moreau Defarges. La nature même du texte – un traité modificatif sans valeur constitutionnelle – permet de répondre à cette première critique. Comment confondre les deux textes alors que la méthode et les termes ont changé, si l'on se rappelle que la nature « constitutionnelle » du précédent traité a été, en particulier en France, un des arguments forts des partisans du non ?

L'impact de ce mini traité n'est-il pas négligeable au point d'ôter tout intérêt à son adoption ? Le traité a pourtant le mérite de reprendre un grand nombre de réformes institutionnelles déjà présentes dans le traité constitutionnel : une présidence fixe du Conseil européen, une extension de la majorité qualifiée à 51 domaines supplémentaires, une simplification et un abaissement notable du seuil de la majorité qualifiée (grâce au système de la « double majorité »), la reconnaissance de l'Eurogroupe, la mise en place d'un statut spécifique et original pour le Haut représentant à la politique étrangère, qui devient simultanément membre de la Commission - ce qui lui permettra de disposer d'un budget plus important, avec l'addition des crédits communautaires à l'action extérieure et des crédits alloués à la PESC.

- Réponses aux questions de Philippe Moreau Defarges

La réponse à la question « quel but pour ce traité modificatif ? » découle donc des propos introductifs de M. Ménat : le traité modificatif vise à sortir l'UE de l'impasse dans laquelle elle se trouve depuis plusieurs années, et à améliorer le fonctionnement institutionnel global de l'Union.

En ce qui concerne la deuxième question de Philippe Moreau Defarges (le traité est-il au point ?), Pierre Ménat a distingué deux aspects de la question :

- Sur le fait que le traité innovait en dotant l'UE d'une personnalité juridique, Pierre Ménat a rappelé que la Communauté disposait déjà de cette même personnalité, ce qui faisait, par exemple, de la Commission le seul négociateur de la Communauté dans les affaires internationales où celle-ci dispose de la compétence exclusive (politique commerciale, politique agricole). Doter l'Union de la personnalité juridique ne la transformera donc pas pour autant en système fédéral. Certes, quelques nouvelles compétences seront permises par la personnalité juridique de l'UE : par exemple, la CJCE

pourra être compétente pour les questions de l'espace de liberté et de sécurité, ce qui signifie par exemple qu'un Etat membre qui ne respecte par le système du mandat d'arrêt européen pourra être l'objet de sanctions de la part de la CJCE. En matière de politique étrangère et de sécurité commune, en revanche, l'Union ne disposera pas de la compétence - et la PESC restera soumise au vote à l'unanimité.

- Sur les mauvaises surprises qui pourraient survenir, on ne peut, certes, totalement les exclure. Mais la Conférence intergouvernementale (CIG) a presque terminé ses travaux et le texte qui en est issu bénéficie d'un accord quasi unanime. Au jour d'aujourd'hui, les seules réserves qui subsistent sont celles de la Pologne. Les dérogations du Royaume-Uni en matière de coopération judiciaire et policière ont été réglées, même si elles posent un certain nombre de problèmes de principe et d'application concrète. Les clauses d'opting-in et d'opting-out accordées au Royaume-Uni lui permettent en effet d'être exonéré de l'application d'une politique et d'y revenir par la suite. Les modalités de ces formules d'opting-in et d'opting-out ont été définies mais sont très compliquées.

Les demandes de la Pologne, quant à elle, sont aujourd'hui relativement modérées : elle a déjà obtenu que les dispositions du traité de Nice sur les modalités et le seuil de la majorité qualifiée soient prolongées pendant dix ans. Elle souhaite maintenant que le « compromis de Ioannina » soit inscrit comme un protocole du traité modificatif, alors qu'il relève aujourd'hui d'une simple déclaration. Le compromis de Ioannina date de 1994 : l'entrée de l'Autriche, de la Finlande, de la Suède et, pensait-on à l'époque, de la Norvège, qui finalement n'a pas rejoint l'Union, modifiait naturellement le seuil de la minorité de blocage (elle passait de 23 voix à 27 voix). Le Royaume-Uni et l'Espagne étaient hostiles à cet accroissement du seuil qui diminuerait leur possibilité de bloquer une décision du Conseil. Ils ont obtenu des autres Etats membres une déclaration stipulant que si le nombre de voix négatives était compris entre 23 et 27, un Etat pouvait invoquer un intérêt important et obtenir du président du Conseil des ministres que la discussion serait prolongée dans un « délai raisonnable », non défini et, de fait, à la discrétion du Conseil. Le compromis de Ioannina n'a été invoqué qu'une seule fois depuis son adoption, et le problème a été réglé en trois jours. La Pologne souhaite que cette déclaration, mise à jour pour tenir compte des nouveaux seuils de majorité, soit transformée en un protocole – ce qui lui donnerait une valeur juridique plus contraignante. La CIG le lui a refusé, mais il est difficile de croire que cette divergence, assez théorique, puisse faire échouer la négociation du traité

Concernant la troisième question sur les difficultés probables de ratification, Pierre Ménat a d'abord analysé la situation de la France.

Il n'est plus guère contesté que celle-ci requiert une révision constitutionnelle. En effet, même si la loi constitutionnelle du 28 février 2005 avait autorisé la ratification du traité constitutionnel (nouvel article 88.1 de la Constitution), il semble admis que la rédaction de cet article limite cette possibilité au projet de traité constitutionnel qui est nommément désigné dans l'article. La révision constitutionnelle, selon l'article 89 de la Constitution, doit

être votée par l'Assemblée Nationale et le Sénat dans les mêmes termes. Elle doit ensuite soit être soumise à référendum, soit être approuvée par le Congrès à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, le choix de la procédure étant à la discrétion du Président de la République.

A l'heure actuelle, le Congrès comprend 908 sièges. La majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés correspond donc à 545 voix. Il suffit donc qu'une toute petite partie de l'opposition soutienne la révision constitutionnelle autorisant la ratification du Traité (ou ne participe pas au vote, seuls les suffrages exprimés étant pris en compte) pour qu'elle soit adoptée. La ratification du traité lui-même se fait ensuite selon la procédure législative ordinaire, le Président ayant annoncé qu'il opterait pour la voie parlementaire et non pour celle du référendum.

En ce qui concerne les autres pays, il est pratiquement certain que les Pays-Bas opteront pour la ratification parlementaire. Le Danemark s'oriente également vers cette option. Au Royaume-Uni, même si certains doutes persistent quant à l'éventualité d'un référendum, il est peu probable que M. Brown accepte de tenir une consultation qui risque d'être négative et qui apparaisse comme une défaite devant ses électeurs. L'Irlande, en revanche, a récemment annoncé sa volonté de tenir un référendum, mais le Premier ministre Bertie Ahern s'est dit très confiant quant à l'issue du vote, évoquant un taux très confortable de « oui ».

Enfin, s'agissant de la dernière question, « l'UE est-elle à bout de souffle ? », Pierre Ménat a rappelé la vitesse avec laquelle l'UE avait changé de dimension : passant de 6 à 12 membres en 40 ans, elle a plus que doublé en douze ans (de 12 à 27), en intégrant des systèmes politiques et économiques nationaux très diversifiés. Le nouveau système institutionnel fonctionnera au moins un peu mieux avec le nouveau traité. Toutefois, il est clair que ce traité n'est pas suffisant pour redonner un nouveau souffle à l'Union. Une fois le traité ratifié et les nouvelles institutions mises en place, il sera opportun de réfléchir à l'avenir du projet européen. Ce sera l'objet de la réflexion du comité des sages dont M. Sarkozy a proposé la constitution.

La question qui se pose depuis déjà plusieurs années est celle de la constitution d'un groupe restreint de pays qui souhaitent aller plus loin ensemble. Peut-être un jour faudrait-il s'inspirer de modèles d'union politique comme le plan Fouchet proposé par De Gaulle il y a quarante ans, qui comportait une Commission politique, une personnalité juridique unique, et la capacité de mener une politique étrangère unifiée. De toute façon, aujourd'hui, nous n'avons qu'un seul choix : adopter le traité ou maintenir le statu quo. Tant que le traité n'est pas entré en vigueur, de grandes réformes semblent difficiles à concevoir.

3) Daniela Schwarzzer a pris la parole à son tour. Elle a commencé son exposé en revenant sur la présidence allemande de l'UE, précisant qu'elle allait résumer et évaluer la stratégie de la Présidence allemande d'un point de vue personnel.

Dans un premier temps, elle a rappelé que l'objectif principal de la présidence allemande était de « réanimer » le traité constitutionnel après les échecs référendaires en France et aux Pays-Bas, et ce malgré les préoccupations exprimées par certains parlementaires dans ces pays quant à l'apparente ignorance des résultats des consultations démocratiques. Plusieurs éléments expliquent pourquoi l'Allemagne tenait tant à sauver le contenu politique du traité constitutionnel.

Tout d'abord, comme tous les gouvernements européens, l'Allemagne avait conscience de la difficulté à faire fonctionner l'Europe à 25 (puis 27). Ses contacts privilégiés avec les pays d'Europe centrale et orientale lui avaient d'ailleurs fait prendre conscience particulièrement tôt des difficultés à atteindre de nouveaux consensus sur la future orientation de l'UE avec l'ensemble des Etats membres.

En deuxième lieu, face à la montée de l'euroscepticisme parmi les élites nationales, l'Allemagne s'est rendu compte de l'urgence qu'il y avait à réaliser les réformes institutionnelles.

Enfin, l'Allemagne elle-même avait intérêt à ce que ces réformes soient adoptées, car elle était, par exemple, attachée au système de vote à la double majorité, susceptible de lui conférer un poids plus important dans le système décisionnel, ainsi qu'à une meilleure représentation de l'UE à l'échelle internationale.

Concernant le fonctionnement de la présidence allemande, Daniela Schwarzer a souligné que les grandes étapes de la présidence avaient été conçues dans l'optique de réanimer le traité. D'une certaine façon, la présidence allemande s'enchaînait avec la présidence anglaise du deuxième semestre 2005, qui poursuivait l'objectif de « produire des résultats » - un objectif affirmé, notamment, lors du Sommet de Hampton Court d'octobre 2005. Dans cette logique de produire des résultats pour apporter de la légitimité à la démarche générale de la Présidence, le Sommet de mars 2007, qui portait sur la politique de l'énergie, a été préparé très soigneusement.

Une attention particulière a ensuite été portée à la déclaration de Berlin, qui célébrait le 50ième anniversaire du traité de Rome, pour deux raisons.

La première était son importance symbolique : c'était le premier document dans lequel les 27 Etats membres se mettaient d'accord publiquement sur les objectifs de l'Union européenne. La seconde était l'importance cruciale de cette déclaration pour préparer le Sommet du mois de juin, dont l'objectif était de régler le problème institutionnel par l'adoption d'un projet de mandat de négociation aussi proche que possible du traité constitutionnel. La présidence allemande a donc négocié jusqu'au bout pour inclure dans la déclaration de Berlin une phrase mentionnant cet objectif : « *Nous partageons l'objectif d'asseoir l'Union européenne sur des bases communes rénovées d'ici les élections au Parlement européen en juin 2009* ». Cette phrase définissait la mission de présenter au mois de juin un projet de traité pour relancer le processus de réforme institutionnelle.

En juin, la présidence allemande a réussi à négocier un mandat pour la conférence intergouvernementale. Ce mandat, extrêmement détaillé, ne laissait à la conférence intergouvernementale qu'un travail de transposition juridique et technique, ce qui évitait d'y inclure des débats politiques risqués. Certes, plusieurs points ne faisant pas partie du mandat vont être discutés lors du Sommet de Lisbonne les 18 et 19 octobre, notamment par la Pologne, mais l'essentiel des réformes ont déjà été incluses dans le mandat confié à la CIG. La phrase susmentionnée de la déclaration de Berlin fait également référence à la date à laquelle le traité devra être ratifié par l'ensemble des Etats membres : juin 2009. Cette précision est importante, car elle implique que le travail de ratification, qui habituellement nécessite environ 18 mois, commence dès le début de l'année 2008.

Peut-on alors conclure que la présidence allemande, du point de vue de l'objectif de réanimation du processus de réforme institutionnelle, a été un succès ? Au vu des problèmes rencontrés par la présidence, la réponse est « oui », mais dans sa propre logique : la présidence a atteint les buts qu'elle s'était fixés lors du Conseil européen de juin

2006, sous la présidence autrichienne. Pourtant, un certain nombre de problèmes demeurent, si l'on s'intéresse non plus à l'objectif de sauver le contenu politique du traité constitutionnel, mais à la situation politique globale de l'Europe.

Avec le recul, trois points peuvent être soulignés sur le fonctionnement de la présidence allemande, qui témoignent du fonctionnement général de l'UE.

En premier lieu, comme l'objectif de la présidence allemande était d'éviter à tout prix de nouvelles ratifications référendaires – notamment en France et aux Pays-Bas – on peut objecter à la présidence qu'elle a contribué à priver la population des Etats membres de leur droit de se prononcer sur un texte finalement très proche du traité constitutionnel.

En outre, la présidence a préféré mener des discussions bilatérales avec chaque Etat membre plutôt que d'organiser un grand débat à 27 sur les grandes orientations de l'UE. Ce fut en particulier le cas pour la préparation de la déclaration de Berlin. Elle craignait en effet qu'un large débat réduise ses chances d'obtenir un compromis sur cette déclaration. La méthode bilatérale est d'ailleurs de plus en plus fréquemment utilisée pour des questions sensibles, comme les questions dites JAI (justice et affaires intérieures). Le choix de cette méthode bilatérale soulève cependant au moins trois questions : Si les discussions bilatérales sont le moyen qui paraît être le plus adapté pour pouvoir assurer des décisions à l'échelle européenne dans les conditions actuelles, qu'en sera-t-il pour les présidences des petits pays qui n'auront peut-être ni le poids politique, ni les ressources humaines nécessaires pour employer cette méthode ? Est-ce que celle-ci ne contribue pas à l'opacité de la prise de décision au sein de l'UE ? Est-ce que le choix de mener les discussions sur la Déclaration de Berlin ainsi que sur le traité de réforme de manière bilatérale ne revient pas à faire un pas en arrière – vues la Déclaration de Laeken et la Convention sur l'avenir de l'Europe -, sans présenter une réponse associant les citoyens de façon constructive et démocratique au projet politique que constitue l'UE ?

Enfin, la présidence, en accord avec les autres gouvernements de l'UE, a souhaité éviter tout débat public et parlementaire autour de la déclaration de Berlin comme du traité, pour éviter de mettre en danger le résultat final. Mais est-ce que l'Europe par les résultats est un choix politique adéquat sur le long terme ? Ne faut-il pas repenser fondamentalement le processus de légitimation des décisions prises – étant donné que les gouvernements nationaux sont de plus en plus hésitants à « défendre » les décisions européennes vis-à-vis de leurs citoyens, tandis que les citoyens deviennent de plus en plus critiques face aux institutions communautaires ?

Finalement, l'Europe est-elle à bout de souffle ? Pour Daniela Schwarzner, la présidence allemande a bien géré, d'un point de vue technique, les deux dossiers qui lui tenaient à cœur – la déclaration de Berlin et le traité modificatif – mais la façon dont ils ont été négociés illustre bien la crise dans laquelle l'UE se trouve aujourd'hui.

4) Débat

Olivier Louis, à la fin de ces trois exposés, a ouvert le débat en soulignant que l'affaiblissement de la Commission constituait une des raisons de l'essoufflement de l'UE, et a demandé si le nouveau traité pouvait, dans sa lettre ou sa pratique, redonner un rôle moteur à cette institution.

- Philippe Moreau Defarges, rejoignant la position exprimée par Daniela Schwarzzer, a répondu que le vrai problème qui expliquait l'essoufflement de l'UE était le manque de démocratie de celle-ci, à travers la très faible implication des citoyens dans l'intégration européenne. Pour répondre à la question posée par Olivier Louis, il a déclaré que la Commission, organe hybride jouant à la fois le rôle de gouvernement et d'autorité de régulation, n'avait « pas d'avenir ». Il s'est demandé si l'on pouvait nier la réalité constitutionnelle classique pendant encore longtemps, et si *l'Union européenne n'allait pas finir par entrer dans un schéma fédéral classique, avec des institutions similaires à celles des pays fédéraux.*
- Pierre Ménat a répondu qu'il y avait effectivement un certain affaiblissement de la Commission, ainsi qu'une modification de l'équilibre institutionnel classique. Il ne s'agissait pas de s'inscrire dans les rangs des contempteurs de la Commission, qui jouait un rôle central, mais de constater qu'avec 27 membres, cet organe avait vu son influence s'affaiblir, d'autant que les grands Etats y étaient maintenant sous-représentés. Le pouvoir politique appartient désormais au Conseil européen, mais aussi au Parlement européen, qui avait été tenu de côté pendant très longtemps, et qui a obtenu de plus en plus de pouvoir au fil des réformes institutionnelles. Un exemple significatif de cette montée en puissance du Parlement européen est le débat sur la directive services (dite « Bolkestein ») qui n'a pas été tranché par le Conseil mais par le Parlement européen. La réduction du nombre de commissaires européens aux deux tiers du nombre d'Etats membres, qui prendra effet en 2014, ne sera sans doute pas suffisante pour redonner à la Commission un rôle politique majeur.
- Daniela Schwarzzer a rejoint les positions exprimées sur la Commission, déclarant que celle-ci avait été conçue pour construire l'Europe, non pour la gouverner. Or, aujourd'hui, les citoyens se sentent « gouvernés » par une administration dénuée de légitimité politique. Ce sentiment se trouve accru par le fait que les élites nationales préfèrent critiquer la Commission que lui apporter du soutien politique.

L'assistance a ensuite été invitée à participer au débat.

- Claude Sardais est intervenu le premier. Il est revenu sur la méthode de la Convention, utilisée pour rédiger le traité constitutionnel de 2004. *Cette méthode originale avait l'avantage de rendre le processus plus « citoyen », voire de lui donner un caractère constituant. L'échec du traité constitutionnel ne serait-il pas plutôt l'échec du processus citoyen ? Le fait que l'on soit revenu à la méthode diplomatique traditionnelle n'est-il pas révélateur de cet échec ?*
- Robert Toulemon a demandé des compléments d'information *sur le service diplomatique d'action extérieure, mis en place par le traité*, puis a posé une question sur la menace de *l'adhésion à l'UE de « micro Etats »*, et sur l'adaptation institutionnelle engagée en cas d'adhésion de ces Etats. Il a demandé, dans une troisième question, s'il existait, parmi les Etats membres et notamment en France, *la volonté politique de mieux informer les citoyens sur le fonctionnement de l'Europe et sur ce que l'Europe leur apporte au quotidien.*

- Pierre Ménat a répondu que la Convention constituait effectivement une méthode originale et novatrice, bien différente de la méthode diplomatique traditionnelle. La conférence intergouvernementale qui s'en est suivie a duré près d'un an et, malgré certaines volontés de détricoter le travail des conventionnels, a abouti à un résultat assez proche de celui de la Convention. Pourtant, malgré l'utilisation d'une méthode citoyenne, le projet a suscité des réactions négatives de la part de la population. Cette méthode n'est pas pour autant mauvaise, mais, si à l'avenir, elle doit être réutilisée, il faudra l'adapter, pour éviter que l'enthousiasme pro-européen qui la caractérise ne suscite des rejets de la part d'une autre partie de la population.

Concernant *le service diplomatique d'action extérieure, celui-ci va se substituer aux délégations de la Commission dans les pays tiers*. Il concernera à la fois les actions menées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, qui relevaient du Conseil et étaient gérées par le Secrétariat général du Conseil, et les actions extérieures, menées par la Commission dans le cadre d'un mandat du Conseil ou de façon autonome (politique commerciale extérieure, aide au développement, politiques d'influence, etc.). Au départ, ce service sera majoritairement composé des fonctionnaires de la Commission qui travaillent dans les relations extérieures (3000 à Bruxelles et 5000 dans les délégations). Les Etats membres y délégueront une centaine de diplomates nationaux. L'enjeu est de constituer, à long terme, un véritable service extérieur intégré.

Concernant la question *sur les micro Etats*, Pierre Ménat a considéré que la Macédoine ou le Kosovo ne pouvaient être considérés comme des micro Etats, surtout au vu de certains petits Etats membres de l'Union comme la Slovénie ou l'Estonie. Il a noté que cette question posait aussi la question de futurs élargissements, notamment dans les Balkans : au jour d'aujourd'hui, a-t-il déclaré, l'Union n'est pas en état de procéder à un nouvel élargissement. La Macédoine a été reconnue comme pays candidat mais les négociations n'ont pas commencé, les critères politiques n'ayant pas été remplis. Le Kosovo quant à lui pose le problème de la Serbie. Tant qu'une solution n'a pas été trouvée au sujet du Kosovo, il semble difficile de proposer une adhésion à ces deux pays.

Concernant la dernière question *sur l'information citoyenne*, Pierre Ménat a déploré le fait que les citoyens connaissent mal l'Europe. Ce n'est pas forcément lié à un manque d'informations – le cabinet de *Jean-Pierre Jouyet est d'ailleurs en train de préparer une série de « conventions citoyennes » pour préparer la présidence française dans les régions* – mais plutôt à un manque de clarté du message qui leur est adressé.

- Daniela Schwarzer a ajouté qu'il était nécessaire de repenser le processus de ratification. Si un non à un referendum avait des conséquences politiques graves (par exemple un départ forcé de l'Union européenne), un débat plus approfondi sur les questions européennes deviendrait nécessaire. Elle a toutefois considéré que le débat autour du référendum de 2005, en France, avait été beaucoup plus riche qu'en Allemagne, où il avait été quasiment inexistant.
- Plusieurs interventions et questions ont ensuite porté sur l'euro. Philippe Moreau Defarges a souligné que, mis à part le pacte de stabilité et de croissance, *on n'avait tiré aucune conséquence politique de la mise en place de l'euro*. Pierre Ménat a renchéri en déclarant qu'il n'existait pas de pendant politique à la monnaie unique. Sans vouloir porter atteinte à l'indépendance de la banque centrale, il s'est demandé s'il ne pouvait y avoir une gestion politique de la gouvernance économique de l'euro. Si en France on a

tendance à prôner la création d'un gouvernement économique, il ne faut pas oublier que cela impliquerait une plus grande harmonisation des politiques économiques et budgétaires des Etats membres.

- Pour répondre à l'interrogation exprimée en début de séminaire par Philippe Moreau Defarges sur *le manque de souplesse des procédures de réforme institutionnelle dans l'UE*, Pierre Ménat a expliqué qu'une réflexion a été menée sur la possibilité de pouvoir procéder à des réformes institutionnelles sans avoir besoin d'une ratification de tous les Etats membres. Une telle solution serait possible si un traité contenait une telle disposition, mais selon Pierre Ménat, jamais un tel traité ne serait accepté. Par ailleurs, l'idée d'un « directoire » européen, évoquée dans une des questions, semble difficilement applicable. En revanche, il est évident qu'un accord franco-germano-britannique est un préalable nécessaire à toute avancée politique.

- Daniela Schwarzer a ajouté *qu'un des grands problèmes de compréhension entre la France et l'Allemagne portait sur l'euro*. L'Allemagne réagit à ces questions de façon très idéologique : une analyse commune devrait être engagée avant de chercher à répondre aux problèmes qui se posent, comme le fait souvent la France de façon assez polémique. Pierre Ménat a répondu que l'indépendance de la banque centrale n'était absolument pas remise en cause en France, mais que *la banque centrale ne devait pas non plus empiéter sur le champ du politique*.

- François Scheer a ensuite demandé si l'UE avait encore un avenir. La question s'est posée depuis que l'Union a dépassé les 12 Etats membres. L'élargissement a conduit à compliquer l'adoption de textes institutionnels, mais aussi le fonctionnement même de l'UE. Comment relancer l'Union à 27, 30 ou 35 Etats membres ? *Ne faudra-t-il pas que la relance émane d'un nombre restreint d'Etats membres ?*

- Pierre Ménat a répondu que l'avenir de l'UE ne pouvait être le même que celui qui avait été envisagé par les pères fondateurs, avec l'objectif de créer les Etats-Unis d'Europe. L'objectif de créer un grand Etat fédéral n'est plus partagé par les Etats membres ni même par la société civile. Nous avons aujourd'hui le choix entre trois modèles :

Le premier est le modèle actuel, celui d'un ensemble très vaste qui ne peut fonctionner que si les institutions centrales sont renforcées, ce à quoi vise le traité modificatif.

Le deuxième modèle se satisfait *d'une Union affaiblie et de plus en plus intergouvernementale*, dénuée de pouvoir politique et se limitant à une vaste zone de libre-échange.

Un troisième modèle possible est fondé sur la différenciation, avec un groupe d'Etats membres qui décide d'aller plus loin dans l'intégration, en se regroupant dans un traité qui puisse être relié au traité actuel par certaines passerelles.

- Daniela Schwarzer a ajouté que face à la menace de l'euroscepticisme grandissant des élites européennes, la relance de l'UE devrait être entreprise maintenant. Une bonne gestion de l'UE passera sans doute par la mise en place d'un gouvernement démocratique pour la zone euro.

- Philippe Moreau Defarges a conclu le débat de manière optimiste, se disant convaincu que l'UE avait de l'avenir et que les Européens continueront à la construire. Face aux inquiétudes formulées à l'égard des élargissements, il a déclaré que l'Europe devait continuer à se renforcer tout en intégrant les autres. Il faudra concilier la vision franco-allemande et la vision britannique : celle d'une union politique très organisée et celle qui considère que l'Europe doit continuer à intégrer les pays européens dans le processus de mondialisation.