

Les Entretiens d'Europartenaires

— Compte rendu de la conférence-débat du 26 novembre 2002 —

*Sous les auspices de Pervenche Bérès, députée européenne, membre de la Convention
avec le soutien de la Commission européenne*

Michel BARNIER,

*Commissaire européen
responsable de la politique régionale et de la réforme des institutions
représentant de la Commission auprès de la Convention sur l'avenir de l'Europe*

La Convention et après ?

Le propos de Michel Barnier

Un projet d'Union européenne

La Convention a pour objet de préparer un traité constitutionnel. Voilà cinquante ans que le projet européen a commencé, sous l'impulsion d'hommes politiques formidablement courageux et audacieux, au lendemain de la seconde guerre mondiale, qui ont eu une vision et qui, c'est plus rare, pour mettre en œuvre cette vision, ont trouvé des idées, des projets, des institutions : la communauté européenne du charbon et de l'acier et, quelques années plus tard, le traité de Rome.

Ce projet a donc commencé avec cette vision et quelques promesses : la paix, la stabilité, un marché commun, puis unique, une règle du jeu commune pour les entreprises et pour les consommateurs, et éviter entre nous, les pays volontaires, de mauvaises concurrences. Toutes ces promesses ont été tenues, et notamment la plus belle, la plus forte, celle de la paix, de la stabilité et de la démocratie entre les pays.

D'étape en étape, ce projet a continué pas à pas, parfois de petits pas, parfois de plus grands pas : le traité de Maastricht, la monnaie unique. Ce projet n'a jamais reculé, même si parfois des occasions ont été manquées.

Des institutions originales et audacieuses

Ces hommes courageux, audacieux ont inventé des institutions et une méthode de fonctionnement tout à fait originales, la méthode communautaire. Il y avait au moins trois audaces institutionnelles dans le projet du traité de Rome.

- Première audace, la recherche d'un équilibre entre petits et grands Etats.
- Deuxième audace, l'invention d'institutions originales, caractérisées par le partage des pouvoirs : le pouvoir législatif est partagé entre le Parlement européen et le Conseil des ministres. Le Conseil des ministres partage avec la Commission une partie du pouvoir exécutif. Et la Commission elle-même a un pouvoir, non pas absolu, mais dans certains cas quasi juridictionnel C'est le cas en particulier du domaine de la concurrence.

- Troisième audace, l'invention de la Commission européenne, cette institution que j'ai l'honneur de servir depuis trois ans. Une Commission qui a la responsabilité d'énoncer l'intérêt général européen et qui a, dans bien des domaines, un pouvoir exclusif de proposition.

La Commission européenne

Les pères fondateurs ont imaginé de mettre au milieu de ces pays, pour qu'ils fonctionnent ensemble, une institution indépendante, composée d'hommes et de femmes qui prêtent serment d'indépendance. La règle du jeu a été depuis le début celle de la collégialité, juridiquement organisée. Chacun de nous est donc responsable de ce que font tous les autres et nous sommes collégalement responsables de ce que nous décidons. Ce qui est différent d'un Conseil des ministres : le Premier ministre réunit les ministres qui ne sont pas d'accord entre eux et il arbitre. Ce mode de fonctionnement n'existe pas à la Commission. Le président de la Commission n'arbitre pas entre nous. Mais il a une voix et il peut orienter. Il a une autorité morale, plus ou moins grande selon les époques, il organise l'emploi du temps et l'ordre du jour. Quand nous ne sommes pas d'accord, nous arbitrons nous-mêmes, par une discussion et, le cas échéant, par un vote où les commissaires et le président de la Commission ont une voix chacun dans un système où les décisions de la Commission se prennent à la majorité simple. Nous avons donc chacun le droit, dans le processus d'élaboration d'une décision, de mettre notre veto, d'émettre une réserve et, tant que notre réserve n'est pas levée, il n'y a pas de consensus.

La Commission fait des propositions, sauf dans le domaine de la concurrence où elle décide. Ces propositions sont le fruit d'une alchimie entre les opinions, les sensibilités, les intérêts particuliers que nous essayons de concilier. Ce sont ensuite les ministres qui décident, et les parlementaires qui co-décident. Nos propositions tentent de servir au mieux l'intérêt général européen.

La Commission fonctionne donc en quelque sorte comme un premier ministre collectif, audace institutionnelle formidable, dès l'instant où il s'agissait bien de mettre ensemble des nations ou des Etats nations qui veulent garder leurs différences, leur identité, leur langue, leur culture, partager leur souveraineté dans des champs de plus en plus nombreux, voire construire une souveraineté européenne dans certains domaines. Mais il ne s'agit pas, pour l'instant du moins, de construire je ne sais quel super Etat européen ou fédération. Ce rôle de "premier ministre" joué collégalement par la Commission a été la clé du succès depuis cinquante ans.

Mais la Commission n'est pas la seule garante de la méthode communautaire. Même si le Conseil des ministres décide encore parfois à l'unanimité, le vote à la majorité qualifiée fait partie de cette méthode communautaire. Il faut le généraliser. Dans le cas du Parlement européen, la procédure de co-décision est de plus en plus utilisée. Et ce qui a été vital à six, à neuf, à douze, à quinze, sera encore plus vital à vingt-cinq ou à trente, dans l'Union européenne de demain, où les forces centrifuges risquent d'être bien plus puissantes qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Un projet qui a réussi et de grands défis

Ces institutions sont des outils au service d'un projet. Le projet des pères fondateurs a réussi, au delà même de ce qu'ils avaient imaginé. Aujourd'hui, le patrimoine commun à quinze est considérable : un marché unique et une monnaie, un modèle de développement qui est celui d'une économie sociale de marché. Il s'agit donc d'un modèle de développement libéral, mais auquel sont fixées des limites, des règles, des politiques de redistribution, de solidarité. Je considère que la politique agricole fait partie de ces politiques de solidarité, mais elle n'a pas seulement cette vocation.

Comme Jacques Delors l'a souhaité, la politique dont j'ai la responsabilité est une politique de solidarité entre les pays les plus dynamiques et les plus riches, et ceux qui risqueraient de rester au bord du chemin. Je dispose du deuxième budget de l'Union européenne : il s'élève aujourd'hui à deux cent quinze milliards d'euros sur sept années.

C'est le prix de la solidarité. C'est la preuve que nous ne sommes pas simplement un super-marché où l'on compterait sur l'offre et la demande et sur les transferts fiscaux pour assurer la solidarité. Nous avons des politiques communes contraignantes et fortes, nous avons une voix commune et nous ne serions pas efficaces sans cette voix.

Cinquante ans après, nous en sommes là, et ce n'est pas si mal. De grands défis restent à relever :

- préserver l'acquis communautaire et le faire fonctionner ;
- accueillir de nouveaux partenaires, de nouveaux pays dans cet ensemble. La réunification du continent européen est un choix majeur, stratégique, moral, dont les conséquences sont, de mon point de vue, beaucoup plus politiques et techniques que financières ;
- relever le défi de la "globalisation". La globalisation des échanges, des technologies a engendré l'apparition de nouveaux risques, de nouvelles menaces dans un climat, en quelque sorte d'insécurité généralisée. Dans ce contexte, nous avons à préserver l'acquis et notre propre identité qui réside dans notre modèle de développement.

La Convention

Les chefs d'Etat ou de gouvernement des Quinze, réunis à Nice, ont constaté que le traité auquel ils étaient parvenus difficilement était certes utile, mais dans une optique de court terme. Chacun savait que la réforme à laquelle ils venaient de procéder ne permettrait pas de faire fonctionner durablement la nouvelle Union européenne.

Pour signifier que ce texte n'était en réalité qu'une étape, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont annoncé un nouveau rendez-vous et une méthode nouvelle. Le mandat a été élargi lors du Conseil européen de Laeken, et des questions fondamentales notamment de méthode, en termes de transparence et de communication, ont été ajoutées : c'est l'actuelle Convention sur l'avenir de l'Union, composée de députés européens et nationaux, de sénateurs, de représentants des gouvernements, des régions, de la société civile, de commissaires européens. Les débats sont publics et la résonance dont ils font l'objet me fait dire que la Convention est sur la voie de la réussite.

Certains, dans cette Convention, souhaiteraient affaiblir certaines politiques, voire le modèle communautaire et redonner le pouvoir aux gouvernements. Certains souhaiteraient qu'on en reste là. Et d'autres, dont je fais partie, veulent absolument qu'on aille plus loin dans l'intégration. Mais dans quelle direction politique ? Et comment ? Tous ensemble, ou quelques-uns, les plus volontaires ? Ces questions, nous les avons posées et elles ne sont pas toutes tranchées.

Les groupes de travail constitués autour de thématiques précises permettent un travail d'évaluation, de "tamisage" des idées. Chaque groupe fait rapport sur ses propositions lors des séances plénières. Le 20 décembre prochain, cette phase de travail sera close. A partir du schéma de Constitution dévoilé par Valéry Giscard d'Estaing le 28 octobre dernier, les groupes de travail proposeront des articles qui viendront étoffer ce premier canevas.

La méthode communautaire et les nouveaux défis

La méthode communautaire reste vitale pour faire fonctionner l'acquis, le patrimoine commun. On peut l'aménager, la perfectionner, la simplifier. Bien plus, cette méthode, avec des modalités particulières, est utile pour faire face aux nouveaux défis que les Européens doivent relever.

Trois défis :

- 1) La monnaie : elle est au cœur de notre modèle d'économie sociale de marché et de notre souci d'un développement durable économique et social. Il est nécessaire d'aller plus loin dans ce domaine et, pour ne pas fragiliser la monnaie unique, de nous doter d'un gouvernement de l'économie européenne.
- 2) L'espace européen de justice, de liberté, de sécurité : il y a urgence à poursuivre et à utiliser, avec des adaptations, la méthode communautaire.
- 3) L'Europe politique : c'est un sujet sensible, parce qu'il touche de près à la souveraineté nationale. Mais la vraie question est de savoir si nous voulons être une puissance influente dans le monde. Pour nous doter d'une vraie politique étrangère commune, la méthode communautaire, voire des outils nouveaux sont indispensables. Je mets de côté la question de la défense, qui semble-t-il, devra rester une politique intergouvernementale.

Des propositions

Je suis prêt, à travers le détail de vos questions, à entrer dans le détail des progrès que j'appelle de mes vœux. Quelques idées déjà :

Une partie du débat des Conseils des ministres à Bruxelles devrait être publique (lorsque les ministres délibèrent sur des projets de législations européennes) dans un souci de transparence.

Un mode de désignation du président de la Commission plus large, plus ouvert, reste à imaginer, qui viendrait renforcer sa légitimité.

Certaines politiques, décidées en commun, doivent être décentralisées et mises en œuvre, au nom de la *subsidiarité*, au niveau national, voire sous certaines conditions au niveau régional.

Je soutiens aussi l'idée de la création d'un poste de Secrétaire de l'Union européenne pour les Affaires étrangères — fusionnant les responsabilités du commissaire aux relations extérieures, Chris Patten, et celles du Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, ce qui permettrait de gagner en efficacité.

Le fond de mon combat à la Convention est de la convaincre, et au delà de convaincre les gouvernements, que le modèle communautaire doit être préservé. Revenons à un fonctionnement strictement intergouvernemental, dans le contexte de l'élargissement à vingt-cinq ou trente membres, et nous sommes sûrs qu'aucune décision ne pourra plus être prise.

Un système fédéral ?

Le mot " fédéral " ne me fait pas peur. Je l'ai même singulièrement approuvé en faisant campagne pour le oui, avec beaucoup d'autres, pour Maastricht. Pourtant, je ne pense pas que nous soyons préparés à un système fédéral, où un président de la Commission européenne élu par un collège de députés européens et nationaux, rendrait des comptes à une assemblée. Aujourd'hui, les Etats de l'Union, leurs chefs d'Etat, leurs premiers ministres ne sont pas prêts à accepter un tel système.

Mais ne fermons aucune porte et évitons surtout un retour en arrière. L'élargissement sera un choc culturel pour l'Union. Créer une culture commune demandera du temps. Prenons le temps de la construire.

Nous ne voulons pas d'une Europe uniforme. Nous voulons une Europe unie.

Réussir l'élargissement

Elisabeth Guigou, présidente fondatrice d'Europartenaires : Je vous remercie beaucoup de ces propos. La Convention est une démarche originale, très positive. Il fallait faire sortir la réflexion sur les institutions et les réformes européennes du petit cercle dans lequel elle s'était enfermée.

J'ai l'impression que les travaux se passent comme si à quinze et à vingt-cinq, le raisonnement était au fond le même. J'en doute et je pense que toutes les réflexions n'intègrent pas systématiquement cette dimension de la grande Europe.

D'autre part, il y a un équilibre à trouver entre complexité (accorder constamment des points de vue extrêmement différents) et simplification. Il faut avancer vers cette simplification : si le traité tient dans une valise, il faut que la Constitution tienne dans une poche ! La réflexion institutionnelle, aussi importante soit-elle, reste un instrument. Il nous faut arriver, dans la perspective de l'élargissement et à l'occasion de cette Convention, à définir ensemble les objectifs de l'Union européenne : que voulons-nous faire ensemble ? Comment réussir la grande Europe ? Quelles sont les conditions ? Quels sont les éléments ? Comment l'Union européenne peut-elle être un acteur mondial ? Elle l'a été à Doha, mais, sur d'autres sujets, comment peut-elle influencer sur les décisions ?

Vers une autorité renforcée du président de la Commission ?

E.G. : L'une des forces de la Commission est la collégialité de sa prise de décision. Mais soyons clairs, lorsque Jacques Delors en était le président, tout en n'ayant pas ce pouvoir d'arbitrage que peut avoir un premier ministre français, il influait largement sur les orientations du collège des commissaires. Depuis son départ, on a le sentiment d'une juxtaposition des politiques au sein de la Commission. Si nous devons réussir la grande Europe et faire un pas institutionnel, tout en conservant la méthode communautaire, je crois qu'une réflexion est nécessaire concernant l'autorité du président de la Commission sur les commissaires.

M.B. : C'est une idée que l'on retrouve quelque peu dans le traité de Nice. Mais la question la plus importante est de savoir si l'on s'achemine vraiment vers une grande Commission, avec un commissaire par Etat membre, ce que personnellement je regretterais. La Commission européenne doit rester collégiale et un tel fonctionnement ne sera pas assuré au delà d'un certain nombre de commissaires. Le président pourrait détenir une vraie autorité, que peut lui donner le traité, mais que peut lui conférer également une désignation plus directe qu'aujourd'hui : soit avec son élection par le Parlement européen et la conformation par le Conseil des chefs d'Etat ou de gouvernement, soit plus démocratiquement, l'élection directe par les citoyens.

La présidence tournante de l'Union européenne

La présidence tournante doit être préservée pour le Conseil des Chefs d'Etat et pour le Conseil des ministres des affaires générales, voire pour le Conseil des relations extérieures. Pour en limiter les inconvénients, et notamment le fait que chaque pays, pendant six mois, a son propre programme et ses propres priorités, on pourrait par exemple inciter quatre présidences de six mois (donc sur une durée de deux ans) à travailler ensemble et à coordonner leurs programmes.

La politique de défense européenne

Dans le groupe " Défense " que je préside à la Convention, les sensibilités sont très diverses. Et les pays non alignés ou neutres ne se désintéressent pas des questions militaires : à Amsterdam, ce sont la Suède et la Finlande qui ont proposé d'inclure dans le traité les missions dites de " Petersberg ", des missions de maintien et d'imposition de la paix.

Néanmoins, les positions de ces pays sont très restrictives dans ce domaine. D'autre part, certains pays candidats qui ne sont pas encore dans l'Union ne voient la défense, la sécurité, la politique que dans l'OTAN, où ils ont été accueillis récemment. Il faut les convaincre que l'Union travaille dans une alliance avec les Américains.

Beaucoup de pays — la France et l'Allemagne en particulier — soutiennent l'idée d'une clause de sécurité collective. C'est un point très difficile. En évoquant cette clause, je ne pense pas à la défense du territoire européen contre une attaque extérieure. Probablement, ce type de défense territoriale devra rester une question de solidarité dans l'OTAN. Je pense à de nouvelles menaces que le traité n'a pas prévues et en particulier aux attaques terroristes à l'intérieur du territoire de l'Union. Dans ce cas, on ne peut pas ne pas être solidaire. Mais il faut avancer avec précaution vers cette clause de sécurité et de solidarité collectives.

Une Agence européenne de l'armement et de la recherche stratégique

Parmi les conclusions du groupe de travail, la création d'une Agence européenne de l'armement et de la recherche stratégique a été envisagée. Les objectifs de convergence conduiraient les Etats volontaires à un effort collectif, organisé, en matière de planification de dépenses. A court terme, des centaines de milliers d'emplois disparaîtront dans le tissu économique européen. Non pas uniquement dans l'industrie militaire, mais dans les industries civiles, des télécommunications, de l'informatique, de la télématique, de l'aérospatiale, liées à la recherche stratégique.

Le traité constitutionnel et sa ratification

La " grande " procédure actuelle, qui exige l'unanimité des gouvernements et une ratification par chaque pays, selon ses propres procédures, soit le Parlement, soit le référendum, est très contraignante. A mon avis, le futur traité constitutionnel ou la future Constitution devrait prévoir une partie principale et une seconde partie qui puisse être modifiée sans ratification nationale. Une autre idée serait de créer un Congrès qui réunirait des parlementaires nationaux et européens, et de le saisir pour procéder à ces modifications secondaires. Car plus nous serons nombreux, plus il y aura risque de blocage.

Le traité constitutionnel que nous proposons est un traité fondateur. Chaque pays est ainsi interrogé : confirmez-vous votre adhésion au projet européen ? Et là, un problème juridique se pose : que se passera-t-il si un pays ne réadhère pas ou n'adhère pas au nouveau projet ? Sans doute faudra-t-il prévoir un nouveau statut d'associé, singulier, pour de tels cas. Le traité constitutionnel prévoit à ce propos une clause de sortie, pour qu'un pays puisse quitter l'Union européenne.

De plus, l'Europe ne peut plus évoluer sans l'adhésion des peuples. En 1992, François Mitterrand a pris un vrai risque avec le référendum de Maastricht. Mais il a permis d'ouvrir un débat. Le référendum a une valeur pédagogique et démocratique et il faut prendre ce risque.

Les travaux de la Convention et l'élargissement

La réforme des institutions n'a pas été faite suffisamment en profondeur avant l'élargissement. Et le calendrier est serré puisque dix pays vont être de nouveaux membres de l'Union le 1^{er} mai 2004. Nous sommes dans une situation où il faut réformer nos institutions et en même temps réaliser l'élargissement. C'est pourquoi il est absolument indispensable que les pays candidats travaillent d'ores et déjà avec nous, et sur un pied d'égalité.

En mai ou juin 2003, la Convention aura sans doute terminé l'ensemble de ses travaux. Elle proposera un texte, puis les chefs d'Etat, quelques mois plus tard, se réuniront, dans le cadre d'une conférence intergouvernementale, pour l'approuver ou le modifier. Ensuite, il s'agira de ratifier le nouveau traité ou la nouvelle Constitution en 2004 ou 2005.

Les frontières de l'Europe

Personnellement, je pense que les frontières de l'Union européenne ne sont pas loin de celles du continent européen. Dans le cas de la Turquie, une promesse a été faite. Elle peut d'ailleurs devenir un pont entre l'immense continent asiatique, le Proche Orient et l'Europe. Voilà pourquoi, avec le temps et les conditions, je suis favorable à une adhésion future de la Turquie. Mais elle n'est pas prête, loin s'en faut, sur le plan politique et économique.

Quant aux pays du bassin méditerranéen, nous devons les aider, sans leur imposer notre modèle, à s'organiser. La politique méditerranéenne de l'Union européenne organise déjà ce partenariat, mais il faut sans doute l'approfondir et lui donner plus de force financière encore.

L'Europe à plusieurs vitesses : avant-garde et coopérations renforcées

E.G. : La question de l'avant-garde est importante : si la Convention et le futur traité ne facilitent pas la mise en oeuvre des coopérations renforcées, l'Union européenne élargie ne pourra pas fonctionner correctement. Comment imaginer que l'on puisse faire à 25 membres ce que nous ne faisons déjà pas maintenant, à 15, ou dans la zone Euro ? Il ne s'agit pas d'exclure qui que ce soit, mais d'arriver à une différenciation dans le rythme de l'intégration. Ceux qui voudraient s'associer à des politiques très avancées doivent en avoir la possibilité.

M.B. : En effet, puisque nous serons très nombreux, il faut permettre à quelques pays sur la route commune de partir en avant-garde et d'éclairer le chemin des autres. Le traité de Nice le prévoit d'ailleurs. Nous devons simplement vérifier que ce qu'ils veulent faire ensemble ne contredit pas ou ne compromet pas l'acquis communautaire.

* * *